

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**31 031 VI**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie  
(VI)**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE  
VAN JUSTITIE (VI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie (VI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## **INHOUD**

Deel I: Oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	21



**DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIE**



## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Oordelen over 2006 en aanbevelingen</b>	<b>11</b>
2.1	Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering	11
2.2	Toelichting en aanbevelingen	11
2.2.1	Bedrijfsvoering niet verbeterd	11
2.2.2	Beleidsinformatie kan veel beter	13
<b>3</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>16</b>
3.1	Reactie minister	16
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
	<b>Audit Actielijst 2007</b>	<b>18</b>





## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### *Het rapport bij het jaarverslag*

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

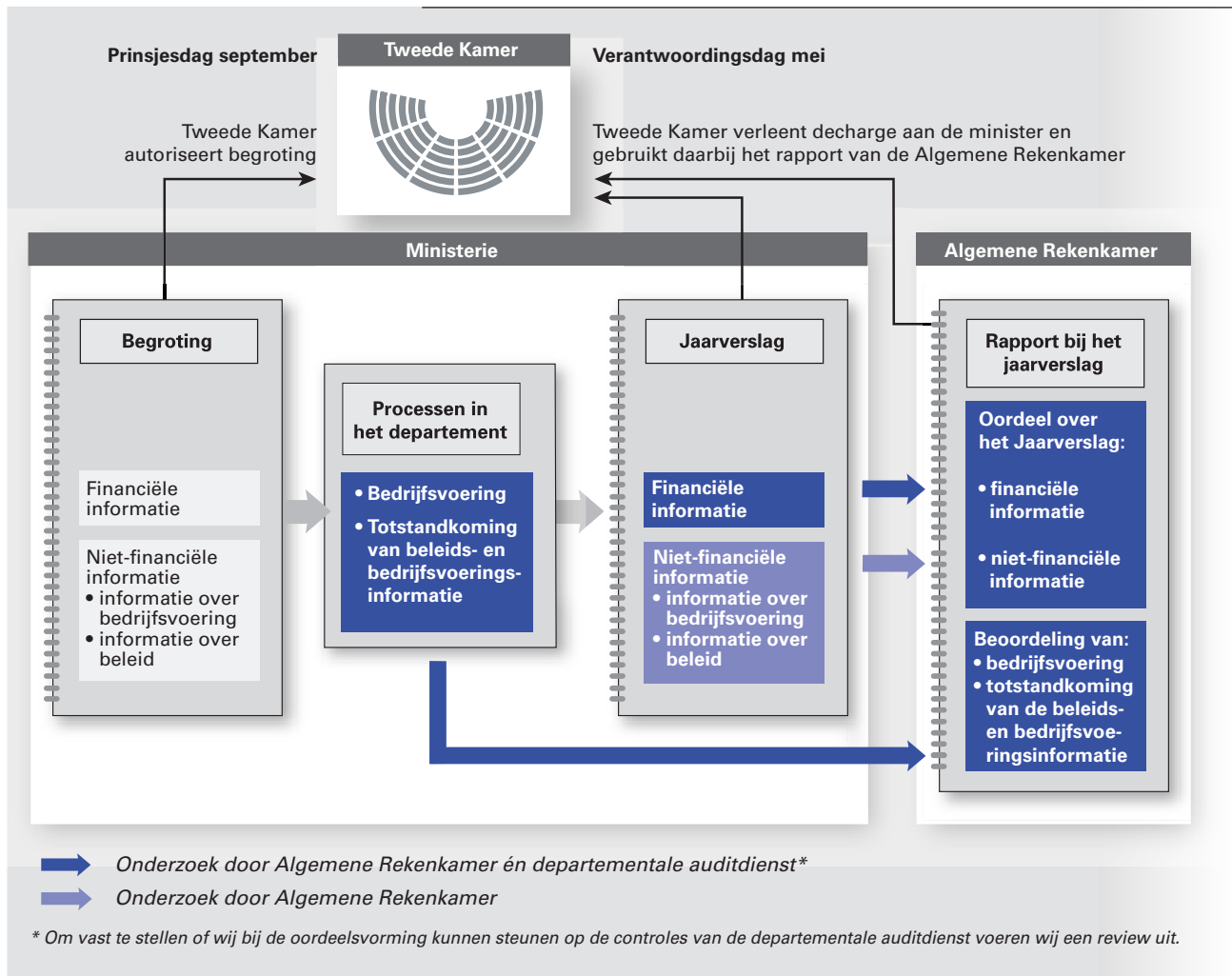
De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

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



### 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). De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2006 € 5,7 miljard. De verplichtingen bedroegen in 2006 € 4,5 miljard en de ontvangsten € 1,1 miljard.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie. Daarbij lichten we enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen. In deel II gaan wij dieper in op al onze bevindingen.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van Justitie ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

## 2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

Wij hebben het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie beoordeeld. Onze oordelen staan in paragraaf 2.1. Een toelichting op onze belangrijkste oordelen en onze aanbevelingen staan in paragraaf 2.2.

### 2.1 Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie beoordeeld. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan:

**Overzicht 1 Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie**

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet, met uitzondering van vier artikelen waarbij de tolerantiegrenzen zijn overschreden.	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet, met uitzondering van twee balansposten waarbij de tolerantiegrenzen zijn overschreden.	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet met een belangrijk aandachtspunt.	Deel II § 2.4
	Informatie over beleid	Voldoet met een belangrijk aandachtspunt.	Deel II § 2.5
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet, met uitzondering van vier onvolkomenheden. Daarnaast zijn er vijf aandachtspunten.	Deel II § 3.1

Het Ministerie van Justitie kenmerkt zich door een relatief grote autonomie voor de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties ten opzichte van de departementsleiding. Met deze verantwoordelijkheidsverdeling bestaat op centraal niveau echter niet altijd een goed zicht op de bedrijfsvoering en de prestaties van het Ministerie van Justitie als geheel. We lichten dit hierna toe aan de hand van onze belangrijkste oordelen: de bedrijfsvoering is niet verbeterd en de beleidsinformatie kan veel beter.

### 2.2 Toelichting en aanbevelingen

#### 2.2.1 Bedrijfsvoering niet verbeterd

Het grootste deel van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties voldeed over 2006 aan de eisen van de CW 2001. De bedrijfsvoering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is ten opzichte van 2005 verbeterd. Niettemin zijn twee onvolkomenheden uit 2005 blijven bestaan en constateren we twee nieuwe onvolkomenheden en vijf (belangrijke) aandachtspunten. Verder bestaat op centraal niveau gedurende het jaar nog geen goed zicht op knelpunten en risico's in de bedrijfsvoering doordat de beleidsdirecties het voorgeschreven normenkader bedrijfsvoering niet altijd goed naleven.

## **Onvolkomenheden**

Over 2006 bestaan de volgende onvolkomenheden in de bedrijfsvoering door het Ministerie van Justitie:

### *Inkoopbeheer niet op orde (uit 2005)*

Het inkoopbeheer vertoont nog steeds de volgende onvolkomenheden:

- Bij betaalde facturen ontbreken veelal de onderliggende documenten om de rechtmatigheid van deze uitgaven te kunnen vaststellen en de interne controle op de afwikkeling van facturen functioneert onvoldoende;
- De aanbestedingsregels worden ten opzichte van 2005 slechter nageleefd, waardoor we een bedrag van circa € 22,5 miljoen als onrechtmatig aanmerken;
- Dienstonderdelen die inkopen buiten de centrale inkoop om doen, leggen de verplichtingen niet altijd tijdig vast.

### *De personeelsdossiers zijn nog niet altijd op orde (uit 2005)*

De documenten in de personeelsdossiers zijn nog veelal onvoldoende gerubriceerd, er ontbreken documenten, er worden documenten van andere medewerkers in de dossiers aangetroffen en er zijn niet ter zake doende documenten in de dossiers opgenomen. Een projectplan moet ertoe leiden dat het ministerie in 2007 adequate procedures implementeert om de integriteit van nieuwe digitale personeelsdossiers in de toekomst te waarborgen.

### *Voorschotten niet op basis van kasbehoefte*

Het bestuursdepartement verstreekte in 2006 diverse bijdragen aan de baten-lastendiensten zonder dat de relatie tussen geplande activiteiten en de noodzaak van bevoorschotting kon worden aangetoond. In dit kader merken wij een bedrag van in totaal € 39,2 miljoen in de uitgaven van het bestuursdepartement als onzeker aan, omdat informatie over de noodzaak van deze bevoorschotting ontbreekt. De minister dient nadere criteria voor voorschotverstrekking te ontwikkelen en toe te zien op de naleving ervan.

### *Inburgering: beheer van voorschotten schiet tekort*

Bij de afwikkeling van de voorschotten voor het oude inburgeringsstelsel en de administratieve verwerking van de aangegane verplichtingen in 2006 zijn onvolkomenheden in het financieel beheer vastgesteld. In de Jaarrekening 2006 is hierdoor een bedrag van in totaal € 45 miljoen ten onrechte niet bij de verplichtingen opgenomen. De administratie van (aangegane) verplichtingen en voorschotten dient volgens ons op orde te zijn bij de feitelijke overgang van de administratie naar het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de loop van 2007.

## **Belangrijkste aandachtspunten**

Over 2006 benoemen wij vijf aandachtspunten voor de bedrijfsvoering waarvan wij hierna de belangrijkste vermelden:

### *Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS)*

De minister beschouwt het GPS van het Openbaar Ministerie als een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening. Het GPS komt echter later tot stand dan beoogd. De Wet OM-afdoening kan daarom niet meer in het voorjaar 2007 in werking treden. Naar verwachting zal het GPS in de loop van 2007 bij een aantal parketten en in 2008 bij de overige parketten worden ingevoerd. Wij

vinden de voortgang van implementatie van het GPS een aandachtspunt voor de minister en zullen de voortgang met belangstelling volgen.

#### *Bedrijfsvoering IND*

De IND heeft in 2006 de bedrijfsvoering voor een groot deel op orde gebracht. Niettemin moet de IND een aantal maatregelen nog uitbreiden of implementeren, zoals:

- het ontwikkelen van de nieuwe ICT-processen;
- de aanpak van fraude;
- de inrichting van de loketten van de frontoffice IND;
- het verkorten van de termijn voor de behandeling van bezwaarzaken met betrekking tot visumverlening, machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) en verblijfsvergunning regulier (VVR).

We waarderen echter de aanpak en de uitvoering van de verbetermaatregelen en zullen deze met aandacht blijven volgen.

#### **Bedrijfsvoeringsparagraaf**

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006 is op een deugdelijke wijze tot stand gekomen. De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) heeft voorzieningen getroffen om de juiste en noodzakelijke informatie van de dienstonderdelen te betrekken. Wij hebben hiervoor waardering. Niettemin worden knelpunten niet steeds tijdig binnen het departement gesignaleerd dan wel onderkend, zoals ook blijkt uit de vastgestelde onvolkomenheden en aandachtspunten.

#### **Aanbevelingen**

De Algemene Rekenkamer vindt vooral belangrijk dat het naleven van het voorgeschreven normenkader bedrijfsvoering beter verankerd wordt bij de dienstonderdelen, waardoor gedurende het jaar zicht bestaat op de knelpunten en risico's. Alle relevante knelpunten en risico's moeten in het kader van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf uiteindelijk centraal gemeld worden aan de departementsleiding en de minister. Hier dient vervolgens een afweging te worden gemaakt van de informatie over knelpunten en risico's in de bedrijfsvoering die de minister meldt in zijn jaarverslag. Dit proces dient voor de Departementale Auditdienst (DAD) en DFEZ (als concern controller) controleerbaar te zijn en dient ook (steekproefsgewijs) getoetst te worden. In het Audit Committee is afgesproken dat DFEZ het totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf zal evalueren en het Audit Committee over de uitkomst zal informeren.

#### *2.2.2 Beleidsinformatie kan veel beter*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Niettemin kan de minister de beleidsinformatie aantoonbaar beter tot stand laten komen en de informatiewaarde van het jaarverslag sterk verbeteren.

#### **Totstandkoming van beleidsinformatie**

De totstandkoming van beleidsinformatie is onvoldoende reproduceerbaar en informatiesystemen ter ondersteuning van ketenprocessen dienen meer op elkaar te worden afgestemd, zo stelt de minister ook zelf vast in zijn jaarverslag. Bij het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht, de Raad voor de Kinderbescherming, de Immigratie- en Naturalisatiedienst

en de Dienst Justitiële Inrichtingen dient de beleidsinformatie nog steeds aantoonbaar beter tot stand te komen.

Ook ontbreekt nog een visie op basis waarvan bepaald kan worden welke beleidsinformatie de minister, de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties nodig hebben om zich te verantwoorden over de mate waarin de beleidsdoelstellingen en de operationele doelstellingen worden bereikt. Tevens ontbreekt een overzicht van de hiervoor benodigde informatiesystemen. De minister loopt hierdoor een zeker risico dat de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de benodigde beleidsinformatie onvoldoende is gewaarborgd.

### **Beleidsinformatie voor het jaarverslag**

De beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties leveren vaak nog niet de informatie die de minister nodig heeft om zich goed te kunnen verantwoorden over het bereiken van zijn (operationele) doelstellingen. Het ministerie kan voor verantwoordingsinformatie weliswaar putten uit beleidsevaluaties van bijvoorbeeld het WODC. Deze informatie valt echter vaak niet rechtstreeks te relateren aan de (operationele) doelstellingen die de minister nastreeft. Hiervoor is een nadere analyse van deze informatie noodzakelijk.

Ook blijkt dat de verantwoordingsinformatie over de volgende onderzochte onderwerpen nog aan bruikbaarheid kan winnen:

- uitvoering van werkstraffen;
- integriteit binnen justitiële jeugdinrichtingen;
- recidive ex-pupillen uit justitiële jeugdinrichtingen;
- Halt-afdoeningen.

#### *Uitvoering werkstraffen*

De minister verzamelt vooral kwantitatieve informatie over aantallen werkstraffen en doorlooptijden en rapporteert hierover in de jaarverantwoording. Hij geeft hierbij nauwelijks kwalitatieve informatie over het opleggen en uitvoeren van werkstraffen en de daarmee beoogde doelstellingen. Deze doelstellingen betreffen het voorkomen van recidive, vergelding, genoegdoening en werken voor het algemeen nut. Er wordt geen informatie verstrekt over hoe aan deze doelstellingen wordt voldaan.

#### *Integriteit justitiële jeugdinrichtingen*

De verantwoordingsinformatie die het Ministerie van Justitie bij de jeugdinrichtingen opvraagt, geeft slechts een beperkt beeld van integriteit binnen deze instellingen. Het betreft vooral kwantitatieve informatie waarvan de minister de juiste en volledige aanlevering door de jeugdinrichtingen onvoldoende controleert. Verder worden de jeugdinrichtingen niet aangemoedigd om al hun integriteitsschendingen te melden. De huidige «afrekenende» benadering van wel gemelde incidenten werkt zelfs remmend.

#### *Recidive ex-pupillen justitiële jeugdinrichtingen*

Het Jaarverslag 2006 bevat geen informatie meer over de algemene recidive van ex-pupillen uit justitiële jeugdinrichtingen. Hierdoor ontbreekt voor de algemene doelstelling van beleidsartikel 14 (het beschermen van jeugdigen tegen aantasting van een goede opvoedings- en leefsituatie, en het bestrijden en voorkomen van jeugddelinquentie) een indicator waarmee de minister van Justitie inzicht kan geven in de mate waarin hij deze beleidsdoelstelling realiseert.

### *Halt-afdoeningen*

Voor verantwoordingsinformatie over het percentage geslaagde Halt-afdoeningen en het percentage binnen normtijd eerste verhoor – start Halt-afdoening ontbreken eenduidige definities. Omdat de Halt-bureaus subsidie krijgen op basis van informatie over het aantal gerealiseerde Halt-afdoeningen, bestaat door het ontbreken van eenduidige definities onduidelijkheid over de aanspraak op subsidie.

### **Aanbevelingen**

De minister van Justitie dient volgens ons nog een overkoepelende visie te ontwikkelen op de benodigde beleidsinformatie en een adequate weging van de beleidsinformatie op alle niveaus van het departement. De overkoepelende visie voor beleidsinformatie dient naar onze mening in ieder geval het volgende te bevatten:

- Een overzicht van de beleidsinformatie die de minister, de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties nodig hebben om de beleidsdoelstellingen en de operationele doelstellingen te bereiken en verantwoording over resultaten af te leggen;
- eenduidige definities voor de benodigde beleidsinformatie;
- een overzicht van de benodigde informatiesystemen en informatiebronnen;
- een overzicht van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten voor tijdige, betrouwbare en relevante beleidsinformatie;
- de periode waarop de visie van toepassing zal zijn.

De Algemene Rekenkamer zal het verdere ontwikkelproces, om tot adequate en relevante beleidsinformatie te komen, aandachtig volgen en in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2007 nagaan wat op dit gebied tot stand is gebracht.

#### 3.1 Reactie minister

De minister van Justitie heeft op 1 mei 2007 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](http://www.rekenkamer.nl)).

De minister geeft in zijn reactie aan verbetermaatregelen door te voeren voor de geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering IND, inkoopbeheer, naleving Europese aanbestedingsregels, bevoorschotting projecten en de personeelsdossiers.

Voor het financieel beheer van inburgering merkt de minister op dat er geen verplichting per gemeente kan worden vastgelegd zolang nog niet duidelijk is hoe het beschikbare macrobudget over de gemeenten wordt verdeeld. Tot dan is er naar de opvatting van de minister nog geen sprake van een juridisch afdwingbare verplichting volgens de Comptabiliteitswet 2001.

Wat betreft de totstandkoming van de beleidsinformatie waardeert de minister de agendering van het begrip IT-governance door de Algemene Rekenkamer. Aan dit thema wordt gewerkt met onder meer een justitiebrede risicoanalyse en door de departementbrede normen voor de bedrijfsvoering te vernieuwen. Hiermee krijgt de centrale regie op de ICT-ontwikkeling per sector vorm. Verder worden bij alle grote taakorganisaties de systemen voor het primaire uitvoeringsproces vernieuwd. Hieraan is telkens een modernisering gekoppeld van de manier waarop in bestuurlijke informatie wordt voorzien.

In het jaarverslag zijn volgens de minister indicatoren opgenomen die nadere informatie verschaffen over de productiekwaliteit. De wijze waarop de operationele doelstelling is vormgegeven komt terug bij de meerjarige programmering van de beleidsdoorlichtingen bij Justitie gedurende de periode van 2006 tot en met 2012. De systematische inzet van de beleidsdoorlichting moet leiden tot een fundamentele bezinning op de werking van het beleid. Dit kan ertoe leiden dat de (operationele) doelstellingen worden geherformuleerd.

Wat betreft de bruikbaarheid van de beleidsinformatie over werkstraffen is de minister het niet eens met de zinsnede dat hij zich niet verantwoordt over het feit dat arbeidsongeschikten en recidivisten toch een werkstraf opgelegd krijgen. Het behoort tot de autonomie van de rechter om te bepalen voor welke straf iemand in aanmerking komt. Wel kan de minister verantwoording dragen voor het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie. In de richtlijnen van het Openbaar Ministerie is al opgenomen dat recidivisten en arbeidsongeschikten contra-geïndiceerd zijn om een werkstraf opgelegd te krijgen.

Met betrekking tot de integriteit justitiële jeugdinstellingen geeft de minister aan dat binnen de beleidsdirectie het Bureau Integriteit en veiligheid (BI&V) belast is met onder meer het integriteitsbeleid en het monitoren van integriteitschendingen. In dat kader beschikt het BI&V over een registratie- en documentatiecentrum op het gebied van de integriteit en veiligheid van de DJI-organisatie. De justitiële instellingen hebben, evenals alle andere instellingen, meldingsplicht op het gebied van integriteitschendingen. Deze meldingsplicht is onderdeel in de



P&C-cyclus/voortgangsgesprekken met de inrichtingen. Deze gesprekken zijn zeker niet gericht op het «afrekenen van de manager», maar zijn juist bedoeld om toekomstgericht verbeteringen aan te brengen (de «lerende organisatie»), aldus de minister.

De minister brengt vervolgens een aantal maatregelen naar voren om de uitvoering van het integriteitsbeleid verder te versterken.

### **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister kan zich voor een belangrijk deel vinden in onze overkoepelende boodschap, bevindingen, oordelen en aanbevelingen bij het beheer en de bedrijfsvoering. Hij zal voor de diverse onvolkomenheden in de bedrijfsvoering verbetermaatregelen doorvoeren. We beoordelen de reactie van de minister positief en zullen blijven volgen welke voortgang hij boekt. Wil de minister op het juiste moment kunnen (bij)sturen dan zal de departementsleiding wel, meer dan nu, tijdig informatie moeten hebben over knelpunten en risico's in de organisatie.

De verbetermaatregelen vormen een goede aanzet voor een betere bedrijfsvoering. Wel vragen wij de minister de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van DFEZ, de beleidsdirecties en de taakorganisaties inzichtelijker te maken. Hierbij vragen wij er nadrukkelijk aandacht voor dat de dienstonderdelen de departementsbrede normen voor de bedrijfsvoering naleven. Ook vragen we aandacht voor de ontwikkeling van een samenhangende visie van de departementsleiding op de benodigde beleidsinformatie en een adequate selectie van relevante beleidsinformatie op alle niveaus van het departement.

Over het verantwoord en van toezeggingen voor extra middelen voor inburgering aan de gemeenten als een verplichting, verschillen we met de minister van mening. In hoeverre er in dit geval sprake is van een juridisch afdwingbare verplichting volgens de CW 2001 zoals de minister aangeeft, zullen we in het rechtmatigheidsonderzoek over 2007 nader onderzoeken.

Wij beseffen dat de minister niet alle beschikbare beleidsinformatie in het jaarverslag kan opnemen. Wel kan de minister naar onze mening meer inzicht geven in de mate waarin hij zijn (operationele) doelstellingen bereikt. Wij stellen echter vast dat de minister vaak niet de informatie verzamelt om zich hierover goed te kunnen verantwoorden en zijn beleid zonodig aan te passen. Nu presenteert de minister overwegend kwantitatieve informatie over aantallen en doorlooptijden. Onze bevindingen over de uitvoering van werkstraffen zijn hiervoor illustratief.

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. 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. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer*</b>			
2003, artikel 91 Algemeen	<i>Personele uitgaven</i> Personeelsdossiers niet altijd op orde.	Minister dient te zorgen voor complete en toegankelijke personeelsdossiers en als nog aangekondigde nulmeting naar kwaliteit van dossiers uit te voeren.	De personeelsdossiers zullen eind 2007 geschoond zijn. In de tweede helft van 2007 start het ministerie een stappenplan voor een structurele verbetering van de dossiervorming. Hiervan maakt een nulmeting deel uit.
2005, artikel 91 Algemeen	<i>Inkoopbeheer</i> Inkoopbeheer, waaronder beheer van materiële uitgaven, nog onvoldoende. Bij verplichtingen van in totaal € 22,5 miljoen zijn Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd.	Minister dient in kader van concerncontrole op goede naleving van aanbestedingsregels toe te zien en tijdig juiste maatregelen te nemen.	De desbetreffende Justitieonderdelen dragen in 2007 zorg voor procesverbetering. DFEZ stelt richtlijn voor aanbestedingen op.
2006, meerdere artikelen	<i>Bevoorschotten van baten-lastendiensten</i> Voorschotten van in totaal € 39,2 miljoen onzeker omdat bij betreffende projecten noodzaak van verstrekken voorschotten niet is aangetoond.	Minister moet nadere criteria voor bevoorschotten ontwikkelen en deze ook naleven.	DFEZ gaat criteria opstellen voor bevoorschotting.
2005, artikel 16 Integratie	<i>Financieel beheer inburgering</i> Beheer van verplichtingen en afwikkeling van voorschotten voor inburgering schiet tekort. Hierdoor is bedrag van aangegane verplichtingen in jaarrekening 2006 € 45 miljoen te laag.	Minister dient administratie op orde te brengen voor overdracht naar het Ministerie van VROM in 2007.	Geen
<b>Aandachtspunten</b>			
2005, meerdere artikelen	<i>Beleidsinformatie</i> Onvoldoende sturing van minister aan opbouw van relevante beleidsinformatie weegt zwaar. Totstandkomingsproces onvoldoende reproduceerbaar. Minister heeft hierdoor onvoldoende zicht op bijvoorbeeld integriteit binnen justitiële jeugdinrichtingen en uitvoering van werkstraffen.	Minister dient overkoepelende visie vast te stellen voor betrouwbare beleidsinformatie vanuit beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties voor afleggen van verantwoording over bereiken van hun doelen.	De minister streeft naar betere outcome-indicatoren op verschillende terreinen en een systematische inzet van beleidsdoorlichting. Voor integriteit zullen huidige afspraken worden verduidelijkt, contactpersonen betrokken bij de meldingsplicht en een PR-campagne voorbereid.
2005, baten-lastendienst IND	<i>Bedrijfsvoering IND</i> IND is op goede weg. Geen onvolkomenheid meer.	IND moet doorgaan op ingeslagen weg, conform verbeterplan.	De IND zal de ingeslagen weg blijven volgen.

\* Wij kunnen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89, eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administratie die wij hebben geconstateerd en die onze (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
2006, artikel 13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	<i>Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS)</i> Ontwikkeling en implementatie van GPS bij Openbaar Ministerie vertraagd.	Minister moet nauwlettend toezien op invoering van GPS zonder verdere onnodige vertraging.	Geen
2006, Bedrijfsvoerings- paragraaf	<i>Bedrijfsvoeringsparagraaf</i> Bedrijfsvoeringsparagraaf is op gestructu- reerde wijze totstandgekomen maar departe- ment evalueert nog hoe proces verbeterd kan worden.	Minister kan totstandkoming van bedrijfsvoeringspara- graaf verder verbeteren door normenkader bedrijfsvoe- ring beter te verankeren en gedurende het jaar de be- drijfsvoering te monitoren op risico's en knelpunten en een transparante, controleer- bare afweging hiervan te maken voor de bedrijfs- voeringsparagraaf.	Geen
2006, meerdere artikelen	<i>Toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak</i> Uit in 2006 gepubliceerde onderzoek bleek dat toezicht op rechtspersonen met wettelijke taak is verbeterd.	Minister moet inzicht verschaffen in voor Tweede Kamer relevante informatie, zoals functioneren en pres- teren van RWT's.	Geen
2006, artikel 91 Algemeen	<i>Boeking van programma-uitgaven op niet- beleidsartikel</i> Programma-uitgaven zijn in aantal gevallen ten onrechte geboekt op niet-beleidsartikel.	Minister moet alle program- ma-uitgaven boeken op des- betreffende beleidsartikelen.	De minister onderzoekt de aard van de uitgaven en rekent die zo nodig toe aan beleidsartikelen.
2006, meerdere artikelen	<i>Informatiebeveiliging</i> Beveiliging van bijzondere informatie niet geëvalueerd.	Minister moet beveiliging van bijzondere informatie evalueren.	De evaluatie van VIRBI wordt in 2007 interdeparte- mentaal opgepakt.



## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN**



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>25</b>
1.1	Over het Ministerie van Justitie	25
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	27
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>29</b>
2.1	Financiële informatie	29
2.2	Saldibalans en toelichting	30
2.3	Overzicht personele topinkomens	31
2.4	Informatie over de bedrijfsvoering	31
2.5	Informatie over het gevoerde beleid	33
2.6	Informatie over beleid nader beschouwd	34
2.6.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	34
2.6.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	36
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>40</b>
3.1	Financieel beheer en materieelbeheer	40
3.2	Overige bedrijfsvoering	43
3.2.1	Aandachtspunten	43
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	45
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2006</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>51</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>59</b>





## 1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Justitie. Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

### 1.1 Over het Ministerie van Justitie

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk VI: het Ministerie van Justitie.

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

Het Ministerie van Justitie heeft in 2006 het programma *Een Ander Justitie* uitgevoerd, omdat uit analyse bleek dat het onder meer ontbrak aan strategische beleidsvorming en Justitie te incidentgevoelig is. Dat gold voor het bestuursdepartement, maar ook voor de taakorganisaties Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Openbaar Ministerie (OM) en Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Binnen het programma zijn de geconstateerde probleempunten nader geanalyseerd.

Op basis van de analyse is onder meer de structuur van het bestuursdepartement in 2006 aangepast. Hierbij zijn de taken en verantwoordelijkheden van de bestaande directoraten-generaal (DG's) aangepast. De nieuwe structuur zal moeten leiden tot een grotere effectiviteit van Justitie en tot eenduidiger verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het beleid van het Ministerie van Justitie omvat nu drie hoofdterreinen en wordt voorbereid en uitgevoerd door drie DG's, te weten:

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

Het Ministerie van Justitie heeft ongeveer 43 000 mensen in dienst die werkzaam zijn in het bestuursdepartement en in een groot aantal taakorganisaties. Deze uitvoerende organisaties worden beleidsmatig aangestuurd vanuit het bestuursdepartement en zijn zelf verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering. Aan de verhouding tussen deze organisaties en het bestuursdepartement is op verschillende wijzen gestalte gegeven. Zo zijn er (zes) baten-lastendiensten, zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), raden en stichtingen.

Het Ministerie van Justitie financiert elf clusters van begrotingsgefinancierde RWT's. Het gaat om 52 organisaties met een financieel belang van in totaal € 1,4 miljard in 2006. De organisaties/clusters met het grootste

financieel belang zijn het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en de Raden voor de Rechtsbijstand (RRB).

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van Justitie aan de hand van een aantal kengetallen 2006.

#### Overzicht 1 Het Ministerie van Justitie in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 4,5 mld.
Totaal uitgaven, waarvan:	€ 5,7 mld.
– Transactie-uitgaven (niet-beleidsartikelen)	€ 0,2 mld.
– Overdrachtsuitgaven (beleidsartikelen)	€ 5,5 mld.
Totaal ontvangsten	€ 1,1 mld.
Voorschotten/in verband met interdepartementale uitbesteding/uitvoering	€ 2,5 mld.
Aantal begrotingsartikelen, waarvan:	10
– beleidsartikelen (operationele doelstellingen)	7 (19)
– niet-beleidsartikelen	3
Aantal personen werkzaam bij Justitie	39 833 fte (43 079 personen) <sup>1</sup>
Baten-lastendiensten, waarbij	6 (IND, DJI, CJIB, NFI, JUSTIS en GBO)
– bijdrage van moederdepartement	€ 2,1 mld.
– eigen vermogen	€ 112 mln.
Aantal DG's	3
Begrotingshoofdstukken	1
Rechtspersonen met wettelijke taak (uitgaven)	11 clusters (€ 1,4 mld.)

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer vanaf 2000 op het terrein van het Ministerie van Justitie:

- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (2006)
- Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding (2005)
- Aanpak lokaal veiligheidsbeleid (2005)
- Gedetineerdenbegeleiding buitenland (2005)
- Zorg voor integriteit (2004)
- Convenanten uitgaansgeweld (2004)
- Zicht op taakuitvoering politie (2003)
- Visumverlening in Schengenverband (2003)
- Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie (2003)
- Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (2002)
- Integriteitsbeleid bij gevangenen (2000)

<sup>1</sup> Bron: Justitie-DP&O, IBIS peildatum eind 2006.

## 1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

### *Programma*

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Justitie. Op grond van dit programma hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

---

<i>Onderzoek naar de (financiële) verantwoording</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Financiële informatie</li><li>– Totstandkoming beleidsinformatie</li><li>– Totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf</li><li>– Financieel beheer en materieelbeheer</li><li>– Overige bedrijfsvoering</li></ul>
<i>Basisreview DAD</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Dossierreview/reperformance</li><li>– Betrouwbaarheid prestatiegegevens jeugd</li></ul>
<i>Rijksbreed onderzoek</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Informatiebeveiliging</li><li>– Eindejaarsdiscipline, budgetuitputting</li><li>– Uitgaven buiten begrotingsverband</li><li>– Afloop terugvordering personele uitgaven</li></ul>
<i>Departementspecifiek verdiepingsonderzoek</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Inburgering</li><li>– Werkstraffen</li><li>– Integriteit jeugdinrichtingen</li><li>– Beleidsinformatie</li></ul>
<i>Departementspecifiek vervolgonderzoek</i>	<p>Audit Actielijst 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Personele uitgaven</li><li>– Materiële uitgaven</li><li>– Bedrijfsvoering IND</li><li>– Beheer gerechtskosten</li><li>– VBTB-conformiteit</li></ul>

---

### *Afzonderlijke rapportage over beloningen rechterlijke macht*

In de tweede helft van 2006 hebben wij daarnaast onderzoek gedaan naar de beloningen en ontslagregelingen van hogere ambtenaren van de rechterlijke macht. Het betreft de hogere ambtenaren bij de Rechtspraak, de Hoge Raad der Nederlanden en het Openbaar Ministerie. Eerder had de Algemene Rekenkamer dit onderzoek op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet gedaan bij alle hogere ambtenaren van het Rijk. De uitkomsten van het onderzoek naar de beloningen bij de rechterlijke macht staan in drie aparte rapporten, die tegelijk met het Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie op verantwoordingsdag worden gepubliceerd.

### *Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen*

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden vooral de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer*<sup>1</sup> kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

---

<sup>1</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

*Accountantsverklaring bij de baten-lastendiensten*

In het Jaarverslag 2006 legt de minister voor het eerst zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). Hoewel dit niet verplicht is, hebben de baten-lastendiensten Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Inrichtingen, Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (JUSTIS) een accountantsverklaring in het accountantsrapport opgenomen.

*Afwijkende systematiek berekening overschrijding tolerantiegrenzen*

De minister meldt met de verantwoording over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteert de minister een andere systematiek dan de Algemene Rekenkamer. Wij tellen het bedrag van de geconstateerde fouten en onzekerheden per artikel op en toetsen dit totaalbedrag vervolgens aan de tolerantiegrenzen op artikelniveau. De minister telt de fouten en onzekerheden niet op, maar toetst deze afzonderlijk voor fouten en onzekerheden aan verschillende toleranties. Dit heeft tot gevolg dat wij meer overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteren dan de minister. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave*. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.4);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.5).

In § 2.3 gaan we in op het overzicht personele topinkomens. Hierover geven we geen oordeel.

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, we gaan ook in op de bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.6)?

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- *artikel 13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding*: een bedrag van € 2,9 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is, een bedrag van € 50,7 miljoen in de uitgaven dat onzeker is en een bedrag van € 0,3 miljoen waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;
- *artikel 14 Jeugd*: een bedrag van € 1,9 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is en een bedrag van € 9,1 miljoen in de uitgaven dat onzeker is;
- *artikel 15 Vreemdelingen*: een bedrag van € 2,6 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is, een bedrag van € 6,4 miljoen in de uitgaven dat

- onzeker is en een bedrag van € 1,0 miljoen waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;
- *artikel 91 Algemeen*: een bedrag van € 3,0 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is, een bedrag van € 6,1 miljoen in de uitgaven dat onzeker is en een bedrag van € 0,1 miljoen in de uitgaven waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;
- *artikel 91 Algemeen*: een bedrag van € 5,0 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is, een bedrag van € 1,2 miljoen in de verplichtingen dat niet deugdelijk is weergegeven en een bedrag van € 0,8 miljoen in de verplichtingen waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;
- *Baten-lastendienst DJJ*: een bedrag van € 10,0 miljoen in de baten/lasten dat onrechtmatig is, een bedrag van € 19,0 miljoen in de baten/lasten dat onzeker is, een bedrag van € 0,04 in de baten/lasten dat niet deugdelijk is weergegeven en een bedrag van € 2,9 miljoen in de baten/lasten waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

#### *Voorbehoud voor akkoord Staten-Generaal overschrijdingen Slotwet*

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 0,1 miljoen, respectievelijk € 5,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 14, 17 en 91. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

## **2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meege-nomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

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

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden:

- in de post *Liquide middelen* een bedrag van € 0,01 miljoen waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;
- in de post *Uitgaven buiten begrotingsverband* een bedrag van € 0,1 miljoen dat niet deugdelijk is weergegeven en een bedrag van € 2,9 miljoen waarover onzekerheid bestaat over de deugdelijke weergave;

In 2006 heeft het Ministerie van Justitie voor een bedrag van € 3 800 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben

vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben we onvolkomenheden geconstateerd bij de afwikkeling in de administratie van het departement van de voorschotten voor inburgering (zie § 3.1).

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

### **2.3 Overzicht personele topinkomens**

Krachtens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) moet elk departement in het departementaal jaarverslag een overzicht opnemen van medewerkers die in het verslagjaar meer verdienen hebben dan het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister. In het jaarverslag 2006 staat vermeld dat bij het Ministerie van Justitie geen functionarissen werkzaam zijn waarvan het inkomen (gemiddeld belastbaar loon over 2006) uitstijgt boven de grens van € 171 000.

Topinkomens van functionarissen die niet werkzaam zijn in dienst van Justitie, zoals bestuurders van zelfstandige bestuursorganen (ZBO) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) worden niet vermeld in het jaarverslag van het Ministerie van Justitie. RWT's en ZBO's dienen hun gegevens over topinkomens aan te leveren bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit het Jaarverslag 2006 blijkt dat de controle van de inkomensgegevens van functionarissen die in 2006 bij het Ministerie van Justitie in dienst zijn of waren, niet sluitend is. Dit komt doordat niet alle aanvullende inkomensbestanddelen via de salarisadministratie verlopen. Door gerichte controles en aanvullende maatregelen heeft het ministerie relatieve zekerheid verkregen dat er toch geen functionarissen gemeld moesten worden. In 2007 zal het ministerie bekijken hoe de signalering en beoordeling van topinkomens verbeterd kan worden. Wij zullen dit verbeterproces met belangstelling volgen.

### **2.4 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en het materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast meldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf de onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

### **De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006**

De minister van Justitie heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf vermeld dat er in 2006 sprake was van beheerste bedrijfsprocessen. Omdat de Departementale Auditdienst (DAD) geen fouten heeft gevonden die de tolerantie per artikel overschrijden en er sprake is van een uitzonderingsrapportage, meldt de minister geen onrechtmatigheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van Justitie wel over de volgende onderwerpen:

- *De totstandkoming van beleidsinformatie:* De aggregatie van beleidsinformatie is volgens de minister onvoldoende reproduceerbaar en informatiesystemen om ketenprocessen te ondersteunen moeten meer op elkaar worden afgestemd. Overigens is de minister van mening dat de geaggregeerde informatie wel betrouwbaar is.
- *Brandveiligheid:* De minister meldt dat er naar aanleiding van de Schipholbrand diverse maatregelen worden getroffen om de brandveiligheid te verbeteren. Een van de maatregelen is de invoering per sector van een registratiesysteem waarin plannen, procedures, oefeningen en rapportages worden vastgelegd.
- *Veiligheidsonderzoeken vertrouwensfuncties:* De minister geeft aan dat de achterstanden bij het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een knelpunt is dat buiten zijn verantwoordelijkheid ligt. Hoewel er geen signalen zijn dat hierdoor risico's zijn gelopen, geeft de minister aan dat dit knelpunt voor hem wel een belemmering kan vormen om zijn prestaties te leveren.

Tot slot merkt de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf op dat de bedrijfsvoering van Justitie voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met in achtneming van bovenstaande punten.

### **Oordeel**

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering heeft betrekking op de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en het voldoen aan de verslaggevingseisen. De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. In dat kader hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- de wijze waarop het ministerie risico's inventariseert;
- het tussentijds beschikbaar zijn van informatie over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- het afwegingsproces ten behoeve van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf te rapporteren onderwerpen.

Op grond van de onderzochte aspecten zoals hiervoor vermeld, stellen wij vast dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en dat deze voldoet aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de gestructureerde wijze waarop het departement de informatie voor de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft verzameld. Hierbij hebben de hoofden van alle dienstonderdelen een managementverklaring verstrekt over de bedrijfsvoering van hun dienstonderdeel. Daarbij hebben de dienstonderdelen een checklist



normenkader bedrijfsvoering ingevuld, die de directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) vervolgens heeft gebruikt als hulpmiddel om de volledige afdekking van de bedrijfsvoeringsparagraaf te garanderen.

Aandachtspunt in het ontwikkeltraject voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf is nog het naleven van het voorgeschreven normenkader bedrijfsvoering. De secretaris-generaal heeft de organisatie hier in een brief van december 2006 op gewezen. De Algemene Rekenkamer vindt vooral belangrijk dat het naleven van het normenkader bedrijfsvoering beter verankerd wordt bij de dienstonderdelen, waardoor gedurende het jaar zicht bestaat op de knelpunten en risico's. Alle relevante knelpunten en risico's moeten in het kader van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf uiteindelijk centraal gemeld worden aan het hoogste niveau (bestuursdepartement en minister). Hier dient vervolgens een transparante afweging te worden gemaakt van de knelpunten en risico's in de bedrijfsvoering die de minister meldt in zijn jaarverslag.

De wijze van aggregatie van bedrijfsvoeringsinformatie die wij voorstellen, kan leiden tot een bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de juiste en relevante bedrijfsvoeringsinformatie wordt gemeld. Dit proces, dat zich door de organisatie heen op de diverse niveaus afspeelt, dient voor de DAD en DFEZ (als concern controller) controleerbaar te zijn en dient ook (steekproefsgewijs) getoetst te worden. In het Audit Committee is afgesproken dat de DFEZ het totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf zal evalueren en het Audit Committee over de uitkomst zal informeren.

*Verschillen in systematiek berekening overschrijding tolerantiegrenzen*  
Omdat de minister en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze bepalen of fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden (zie hoofdstuk 1), constateert de Algemene Rekenkamer bij de uitgavenartikelen 13, 14, 15 en 91 en bij de baten-lastendienst DJI wél een overschrijding van de tolerantiegrens. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

## **2.5 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid**

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006). Wij onderzoeken daarnaast de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie (zie § 2.5.2).

### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Het Ministerie van Justitie heeft de afgelopen periode gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsinformatie. Zo heeft het ministerie na het uitbrengen van de RPE 2006 door het Ministerie van

Financiën – bij de voorbereiding van de justitiebegroting 2008 – alle voorgeschreven formats voor de beleidsinformatie in de begroting verwerkt. Voor het verrichten van beleidsdoorlichtingen is de programmering gereed voor de periode 2006–2011. Wel zijn er nog belangrijke aandachtspunten ten aanzien van de beschikbaarheid, de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid die we hieronder toelichten.

## **2.6 Informatie over beleid nader beschouwd**

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van de informatie en de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken wij verder de beschikbaarheid (zie § 2.6.1) en de bruikbaarheid (zie § 2.6.2) van de beleidsinformatie.

### *2.6.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie*

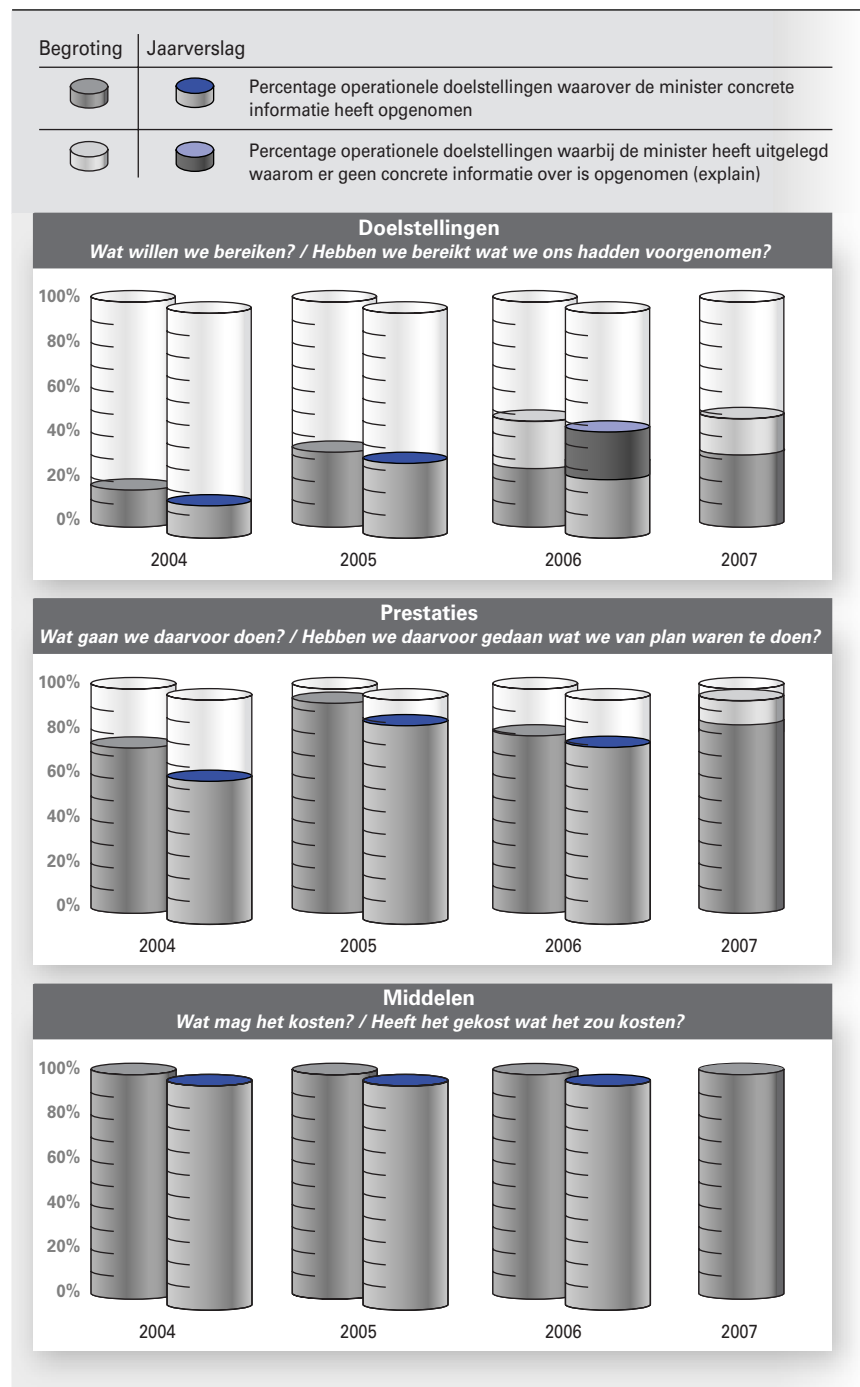
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

**Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**

**Ministerie van Justitie**



De minister heeft in 2006 een aantal aanvullende prestatie-indicatoren ontwikkeld en opgenomen in de begroting 2007. Deze geven aanvullend inzicht in prestaties. Een voorbeeld betreft de recidivecijfers jeugd. Ook biedt het jaarverslag op deelaspecten meer informatie over de inzet van instrumenten.

### *Kwalitatieve gegevens over doelrealisatie nodig*

De minister van Justitie heeft in zijn brief van 22 juni 2005 (TK 2004–2005, 29 949, nr. 24) uitgelegd waarom hij voor vier van de negentien operationele doelstellingen die in de Begroting 2006 zijn geformuleerd, geen outcome- en outputindicatoren opneemt. Wij kunnen ons in de motivering van de minister vinden.

De minister heeft de (overige) algemene en operationele doelstellingen echter in vrij algemene bewoordingen opgenomen in de begroting en verantwoording. Effectindicatoren, met daarbij behorende streefwaarden en een tijdsaanduiding, die aangeven in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd, komen in de verantwoording meestal slechts voor deelaspecten van die doelstellingen aan de orde.

Over het algemeen bestaat de informatie uit volumegegevens, zoals in artikel 13.4 *Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties* de gemiddelde capaciteit van gevangenen. Dit soort informatie zegt echter weinig over de realisatie van de operationele doelstelling «effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen». Recidivecijfers en bezettingscijfers geven een betere indicatie.

Deze nadruk op kwantitatieve informatie leidt ertoe dat iets meer dan de helft van de operationele doelstellingen negatief scoort op de vraag of doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. Het beeld in de Begroting 2007 is daarom grotendeels gelijk aan datgene wat over maatschappelijke doelen in de Begroting 2006 is opgenomen.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de minister van Justitie de informatiewaarde van het jaarverslag verder kan verbeteren door:

- doelstellingen minder abstract en meer tijdgebonden te formuleren;
- prestatie-indicatoren zodanig in te richten dat deze indicatoren, naast informatie over de omvang van de productie, meer informatie geven over de kwaliteit van deze productie en de met deze productie beoogde doelstellingen.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister om voor de verantwoording een afgewogen selectie uit de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie te maken.

### *2.6.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie*

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of voor de Tweede Kamer de informatie over de volgende onderwerpen bruikbaar is:

- uitvoering van werkstraffen;
- integriteit binnen justitiële jeugdinrichtingen;
- recidive ex-pupillen uit justitiële jeugdinrichtingen; en
- Halt-afdoeningen.<sup>1</sup>

Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dus: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

---

<sup>1</sup> Halt staat voor «het Alternatief»: jongeren onder de achttien jaar krijgen in geval van jeugdcriminaliteit een leer- en/of werkstraf. Jaarlijks betreft het zo'n 20 000 jongeren.

### *Uitvoering werkstraffen*

Taakstraffen zijn onder te verdelen in werk- en leerstraffen. Wij hebben onderzocht hoe de minister van Justitie zich verantwoordt over het behalen van de doelstellingen voor werkstraffen. De minister streeft met werkstraffen naar herstel van de rechtsorde en een vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Ook geldt de doelstelling dat de gestrafte de maatschappij schadeloos stelt voor de schade die met het misdrijf is aangericht door zinnig werk te verrichten dat zoveel mogelijk een publiek doel dient.

De laatste jaren doet zich binnen het strafrecht een verschuiving voor waarbij rechters in plaats van gevangenisstraf als alternatief een werkstraf opleggen. Een werkstraf biedt voor zowel Justitie als voor de gestrafte een aantal voordelen boven een gevangenisstraf. Zo zijn de kosten van uitvoering van een werkstraf laag vergeleken met een gevangenisstraf. Ook kosten werkstraffen geen celcapaciteit.

Wij concluderen dat de minister van Justitie meer inzicht kan bieden in de mate waarin de met een werkstraf beoogde doelstellingen worden gehaald. De minister verzamelt vooral kwantitatieve informatie in de vorm van aantallen werkstraffen en doorlooptijden voor de eigen beleidsanalyse. In het Jaarverslag 2006 presenteert de minister alleen de capaciteit voor taakstraffen. Hij geeft geen kwalitatieve informatie over het opleggen en uitvoeren van werkstraffen terwijl deze informatie wel beschikbaar is.

Zo gaat de minister niet in op werkstraffen die zijn opgelegd aan recidivisten, hoewel die op grond van door hem opgestelde regels in beginsel niet voor een werkstraf in aanmerking komen. Ook verantwoordt de minister zich niet over uitvoeringsproblemen bij het geven van een waarschuwing aan een gestrafte en uiteindelijk het stopzetten van werkstraffen. Verder gaat hij niet in op het feit dat werkstraffen worden opgelegd aan personen die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en alleen al om die reden niet altijd in staat zijn zinnig werk te verrichten dat een maatschappelijk doel dient.

Het Verweij-Jonker Instituut bracht in 2005 een rapport over de uitvoering van werkstraffen uit.<sup>1</sup> Uit dit rapport blijkt dat 25% van de werkstraffen niet is begonnen of niet is voltooid. Als de minister over de overige 75% kwalitatieve informatie zou laten verzamelen, over bijvoorbeeld recidivisten en arbeidsongeschikten, pakt het percentage geslaagde werkstraffen volgens ons zelfs nog lager uit.

Verder verwijst de minister in het jaarverslag naar de beleidsevaluaties die in de loop van het jaar zijn uitgebracht, naar de knelpunten die daarin gesignaleerd worden en naar de verbeteringen die hij zich naar aanleiding hiervan heeft voorgenomen. Hoewel deze evaluaties veel informatie geven over concrete knelpunten bij de uitvoering, gaan deze rapporten niet specifiek in op de vraag in welke mate de minister de doelstellingen bereikt, die hij beoogt met het opleggen van werkstraffen. De minister heeft deze vertaalslag ook niet intern of voor het jaarverslag gemaakt.

### *Integriteit justitiële jeugdinrichtingen*

Wij hebben onderzocht hoe de minister van Justitie zijn integriteitsbeleid inricht, nader toespijkt op justitiële jeugdinrichtingen en hoe hij zich ervan vergewist dat integriteit binnen de inrichtingen voldoende gewaarborgd is. Integriteit is een bepalende factor voor een goed behandelklimaat

---

<sup>1</sup> Verweij-Jonker Instituut, *Werkstraffen: succes verzekerd*, juli 2005.

binnen een inrichting. De minister heeft betrouwbare informatie over incidenten nodig om zich goed te kunnen verantwoorden over doelstellingen die hij wil bereiken met het plaatsen en behandelen van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister het integriteitsbeleid van de jeugdinrichtingen en zijn informatievoorziening hierover op een hoger niveau kan tillen door beter gestalte te geven aan zijn coördinerende en toezichthoudende rol. Door het integriteitsbeleid van Justitie op een eenduidige wijze in een centraal systeem vast te leggen, zou de minister de toegankelijkheid en doorzichtigheid van dit beleid bevorderen. Verder kan de minister meer zicht krijgen op integriteit in de dagelijkse praktijk van jeugdinrichtingen door de beschikbare informatie over integriteitskwesties op verschillende plaatsen op één punt binnen de organisatie samen te laten komen. Bovendien zou hij de informatie die hij ontvangt, voldoende moeten controleren op volledigheid en betrouwbaarheid.

Wij constateren dat de minister van Justitie met zijn integriteitsbeleid nog onvoldoende aansluit op de handreikingen voor integriteitsbeleid, zoals deze door het Ministerie van BZK op de website [integriteitoverheid.nl](http://integriteitoverheid.nl) zijn vastgelegd. Deze website is ontwikkeld door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. De minister van Justitie zou met weblinks naar deze website kunnen verwijzen. Door deze aansluiting te zoeken, kan de minister van Justitie zich bij het ontwikkelen van een eigen integriteitsbeleid concentreren op maatwerk.

De individuele jeugdinrichtingen blijven tot dusver nog te veel steken in het ontwikkelen van integriteitsbeleid in brede zin. Zij komen volgens ons onvoldoende toe aan een beleid, dat toegespitst is op de specifieke risico's die kenmerkend zijn voor de eigen inrichting. Hierdoor is het integriteitsbeleid nog niet een geïntegreerd onderdeel van de cultuur en het bedrijfsvoeringsproces van hun inrichting. Bijvoorbeeld: om niet-integer gedrag tijdig te kunnen bijsturen, moeten analyses gemaakt worden van overdrachtsrapportages die de begeleiders van de jongeren na afloop van hun dienst opstellen. Ook zijn analyses nodig van klachten van jongeren die de Commissie van Toezicht heeft behandeld. Deze analyses worden nauwelijks gemaakt.

De verantwoordingsinformatie die het Ministerie van Justitie wel bij de jeugdinrichtingen opvraagt, geeft volgens ons een beperkt beeld over de werking van het integriteitsbeleid. Het betreft vooral kwantitatieve informatie, waarvan de minister de juiste en volledige aanmelding door de jeugdinrichtingen onvoldoende controleert. Hierdoor loopt hij het risico dat hij niet adequaat reageert op of zelfs wordt overvallen door incidenten.

Nu worden ten onrechte alleen inrichtingen die wel alle incidenten trouw melden, aangesproken op hun relatief hoge aantal incidenten. Hierdoor worden jeugdinrichtingen juist gestimuleerd om incidenten niet te melden. Het zou van goed management getuigen indien de minister alle jeugdinrichtingen aanmoedigt incidenten te melden, zodat in overleg naar structurele oplossingen van de vastgestelde problemen kan worden gezocht. De huidige «afrekenende» benadering bewerkstelligt een tegenovergesteld resultaat. Wij vinden dit een belangrijk aandachtspunt.

*Recidive ex-pupillen justitiële jeugdinrichtingen en Halt-afdoeningen*  
Binnen het beleidsartikel 14 *Jeugd* hebben wij de informatie over de volgende drie prestatiegegevens onderzocht:

- algemene recidive van ex-pupillen justitiële jeugdinrichtingen;
- percentage geslaagde Halt-afdoeningen;
- percentage binnen normtijd eerste verhoor – start Halt-afdoening.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de minister van Justitie de bruikbaarheid van de informatie over deze drie prestatiegegevens als volgt kan verbeteren.

Het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie zou voor de algemene doelstelling van beleidsartikel 14 óók een effectindicator dienen te bevatten. Het Jaarverslag 2006 bevat geen informatie meer over de algemene recidive van ex-pupillen uit justitiële jeugdinrichtingen. Hierdoor ontbreekt voor de algemene doelstelling van beleidsartikel 14 een indicator waarmee de minister van Justitie inzicht kan geven in de mate waarin hij deze beleidsdoelstelling realiseert.

Verder kan de beleidsinformatie over Halt-afdoeningen aan betrouwbaarheid winnen met eenduidige definities voor de begrippen «start Halt-afdoening» en «geslaagde Halt-afdoening» en met een oordeel van de beleidsdirectie over de controles door Halt Nederland. Omdat de Halt-bureaus subsidie krijgen op basis van informatie over het aantal gerealiseerde Halt-afdoeningen, bestaat door het ontbreken van eenduidige definities onduidelijkheid over de aanspraak op subsidie.

### 3 BEDRIJFSVOERING

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

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

#### 3.1 Oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- *Personeelsdossiers niet altijd op orde;*
- *Inkoopbeheer:* onvolkomenheden in de verificatie van materiële uitgaven, de naleving van aanbestedingsregels en de registratie van verplichtingen;
- *Voorschotten niet op basis van kasbehoefte:* een bedrag van € 39,2 miljoen in de uitgaven onzeker;
- *Inburgering:* beheer van voorschotten en verplichtingen schiet tekort.

##### *Personeelsdossiers niet altijd op orde*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie stelden wij vast dat bij het beheer van personeelsdossiers (opnieuw) sprake was van onvolkomenheden. Zo ontbraken bij circa 40% van de onderzochte dossiers (juiste) motiveringen en/of wettelijke grondslagen en/of beschikkingen en/of waarnemingsperioden. Daarnaast was 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.

In reactie hierop zegde de minister verbeteringen toe. In de eerste helft van 2006 zou een nulmeting van het dossierbeheer plaats vinden. Op basis van de resultaten uit deze nulmeting zouden dan aandachtspunten blijken. Hiermee zou de controle op de personeelsdossiers een structurele invulling krijgen, aldus het departement. Wij stellen echter vast dat deze nulmeting niet is uitgevoerd.

Verder constateren we dat de volledigheid en toegankelijkheid van de (digitale) dossiers ook in 2006 nog voor verbetering vatbaar is. De DAD stelt vast dat de constateringen uit 2005 onverkort gelden voor 2006. Zo zijn de documenten in de dossiers nog veelal onvoldoende gerubriceerd, ontbreken documenten, worden documenten van andere medewerkers in



de dossiers aangetroffen en zijn niet ter zake doende documenten in de dossiers opgenomen. In 2006 is een projectplan opgesteld aan de hand waarvan in 2007 adequate procedures kunnen worden geïmplementeerd om de integriteit van de nieuwe digitale personeelsdossiers in de toekomst te waarborgen.

*Inkoopbeheer niet op orde*

Onze bevindingen over het inkoopbeheer hebben betrekking op:

- de verificatie van materiële uitgaven;
- de naleving van aanbestedingsregels;
- de registratie van verplichtingen.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie constateerden wij dat het beheer van de materiële uitgaven niet op orde was. Onvolkomenheden deden zich in het bijzonder voor in de verificatieprocedure van de materiële uitgaven. De interne controle over de afwikkeling van facturen functioneerde eveneens onvoldoende. De minister van Justitie had toegezegd dat in 2006 maatregelen zouden worden getroffen om omissies te voorkomen.

Per 1 januari 2006 is het SPIFAD (Servicepunt Inkoop en Financieel Administratieve Dienstverlening) van start gegaan. Het SPIFAD moet de diensten en directies van het Bestuursdepartement zodanig gaan faciliteren dat in 2007 rechtmatige betalingen worden gerealiseerd conform de geldende betaaltermijnen.

Wij stellen echter vast dat over 2006 de verificatie nog niet aantoonbaar verbeterd is. Zo ontbreken ook in 2006 bij betaalde facturen veelal de onderliggende documenten om de rechtmatigheid van deze uitgaven te kunnen vaststellen. De tekortkomingen in de onderbouwingen van de facturen betreffen voornamelijk ontbrekende inkoopbescheiden en stukken ter onderbouwing van de geleverde prestatie. De DAD heeft naar aanleiding van de controle over 2006 aanbevolen om bij de servicepunten de verificatieprocedure aan te scherpen.

We constateren dat het Ministerie van Justitie de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2006 ten opzichte van 2005 duidelijk slechter heeft nageleefd. De onrechtmatigheden bedroegen in 2006 circa € 22,5 miljoen tegenover € 5,6 miljoen in 2005. Dit hogere bedrag wordt grotendeels veroorzaakt door inkopen buiten bestaande contractpartners om en soms doordat opdrachten niet tijdig zijn aanbesteed. Hiermee vertoont het inkoopbeheer tekortkomingen.

De tekortkomingen vinden hun oorzaak deels in het feit dat dienstonderdelen regelmatig bestellingen doen buiten de Shared Service Centers en de centrale servicepunten om. Dit is in principe toegestaan omdat de eindverantwoordelijkheid voor inkoopbeslissingen in het concept van integraal management bij de dienstonderdelen zelf ligt. Daarbij dienen de dienstonderdelen zich dan wel te houden aan interne en externe aanbestedingsregels.

Wij constateren dat het Ministerie van Justitie verplichtingen niet altijd tijdig vastlegt. Dit is vooral het geval als dienstonderdelen buiten de centrale inkooppunten om inkopen.

*Voorschotten niet op basis van kasbehoefte*

Wij constateren dat het bestuursdepartement in 2006 diverse bijdragen

heeft verstrekt aan de baten-lastendiensten zonder dat een aantoonbare relatie kan worden gelegd tussen geplande activiteiten en de noodzaak tot bevoorschotting. Het betreft projecten die veelal doorlopen tot in 2007 en 2008. Doordat informatie over de noodzaak van deze bevoorschotting ontbreekt, merken we dit «parkeren van begrotingsgelden» voor een bedrag van € 39,2 miljoen in de uitgaven van het bestuursdepartement aan als onzeker.

*Inburgering: afwickelen voorschotten en boeken verplichtingen*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie constateerde de Algemene Rekenkamer dat er risico's waren bij de afrekening van de Oudkomersregeling G54 tot en met 2003. Deze regeling is onderdeel van het inburgeringsstelsel zoals dat gold tot en met 2006. Vanaf 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht. In 2006 onderzochten we de betalingen aan gemeenten voor het nieuwe inburgeringsstelsel en de financiële afwikkeling van het oude inburgeringsstelsel.

Wij concluderen dat er ten opzichte van de situatie in 2005 veel is verbeterd, maar stellen in 2006 ook een tekortkoming vast bij de afwikkeling van de voorschotten voor het oude inburgeringsstelsel en de administratieve verwerking van de in 2006 op basis van convenanten aangegane (nieuwe) verplichtingen. De minister van Justitie dient er volgens ons voor te zorgen dat de administratie van (aangegane) verplichtingen en voorschotten op orde is bij de feitelijke overgang van de administratie van het beleidsterrein inburgering naar het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Wij constateren dat het departement in 2006 niet alle juridisch afdwingbare afspraken, die voortvloeien uit met gemeenten afgesloten convenanten voor het nieuwe inburgeringsstelsel, als verplichting registreert en in de jaarrekening 2006 heeft opgenomen. Dit is in strijd met de Comptabiliteitswet 2001. Het betreft bijvoorbeeld de afspraak met gemeenten dat zij in 2007 een totaalbedrag van € 45 miljoen ontvangen voor de inburgering van allochtone vrouwen, de zogenaamde PaVem-gelden. We merken hierdoor de verplichtingenstand in de Jaarrekening 2006 voor dit bedrag als onvolledig aan. Ook is in de saldi-balans de post openstaande verplichtingen daardoor te laag. Naast de afspraken over de PaVem-gelden zijn er ook met gemeenten andere convenanten gesloten betreffende inburgering. De omvang van het totaalbedrag aan verplichtingen dat hieruit voortvloeit, is niet bekend.

Over de afwikkeling in 2006 van (oude) voorschotten constateren wij dat er ten opzichte van de situatie in 2005 veel is verbeterd en dat er veel tijd en energie is gestoken in de afrekening. Desondanks constateren we onvolkomenheden ten aanzien van de ontvangsten, de uitgaven en de stand van de voorschotten ultimo 2006. Zo heeft het departement in een aantal gevallen door gemeenten terug te betalen bedragen ten onrechte verrekend met nieuwe voorschotten zonder deze te desalderen. Hierdoor is de stand van uitgaven en de ontvangsten in de verantwoording te laag. Het precieze bedrag hiervan is niet bekend.

Daarnaast constateren we dat een aantal in 2006 afgerekende voorschotten uit 2003, met een totaalbedrag van circa € 50 miljoen, nog ten onrechte in de saldi-balans ultimo 2006 staat. Pas in maart 2007 zijn deze bedragen in de voorschottenadministratie afgeboekt.

## 3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en het materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we een onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie. Daarbij constateren wij de hierna genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten.

### 3.2.1 Aandachtspunten

#### *Beleidsinformatie kan beter tot stand komen*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de controlebaarheid van de verwerking van grote hoeveelheden gegevens uit primaire systemen tot beleidsinformatie te wensen overliet. Wij hebben daarom aanbevolen om de informatieplanning van het ministerie als geheel in beeld te brengen en te zorgen voor een duidelijke centrale regie op de informatieplanning. We hebben daarbij ook verwezen naar ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* (2006).

Over 2006 hebben we onderzocht in welke mate de minister is gevorderd met een systeem waarmee beleidsinformatie tijdig en betrouwbaar tot stand komt. Uit ons onderzoek komt naar voren dat DFEZ vooral voor de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft geprobeerd de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie te verhogen. DFEZ heeft hiertoe een circulaire voor de taakorganisaties opgesteld en een checklist bedrijfsvoering opgesteld.

De minister van Justitie dient volgens ons nog een overkoepelende visie te ontwikkelen op de benodigde beleidsinformatie en een adequate weging van de beleidsinformatie op alle niveaus van het departement. Nu ontbreekt nog een overzicht van de beleidsinformatie die de minister, de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties nodig hebben om zich te verantwoorden over de mate waarin de beleidsdoelstellingen en de operationele doelstellingen worden bereikt. Ook ontbreekt een overzicht van de hiervoor benodigde informatiesystemen.

Verder stelt de DAD over 2006 vast dat het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie onvoldoende reproduceerbaar is. Informatie wordt niet alleen vanuit systemen verzameld, maar komt ook handmatig tot stand. De uiteindelijk gepresenteerde beleidsinformatie is hierdoor niet of zeer moeilijk tot de basisinformatie terug te voeren.

Ook blijkt uit ons onderzoek dat de beleidsinformatie bij het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht, de Raad voor de Kinderbescherming, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen nog steeds aantoonbaar beter tot stand moet komen. Over 2006 heeft de DAD hier weinig verbetering in het totstandkomingsproces gesignaleerd.

#### *Immigratie- en Naturalisatiedienst op de goede weg*

De Algemene Rekenkamer heeft op 15 september 2005 een rapport uitgebracht over het functioneren van de baten-lastendienst IND en haar ketenpartners. In haar reactie gaf de toenmalige minister aan dat zij de meeste aanbevelingen van ons overnam en dat er een herbezinning over de modernisering van de IND was gestart. Deze herbezinning heeft geleid tot het vernieuwingsprogramma *IND bij de Tijd* dat in de zomer van 2006 is opgesteld.

Wij waarderen de aanpak en de uitvoering van de verbetermaatregelen van de IND in 2006 en zijn van mening dat de IND op de goede weg is om de nog resterende knelpunten op te lossen. Hierna volgen onze bevindingen.

Wij constateren dat de IND vanaf 2006 planmatig heeft gewerkt aan een betere bedrijfsvoering. Een aantal van de doorgevoerde maatregelen heeft al geleid tot belangrijke verbeteringen. Het betreft bijvoorbeeld achterstanden en doorlooptijden voor eerste aanleg zaken, betrouwbaarheid van informatie en de telefonische bereikbaarheid.

Niettemin moet de IND een aantal maatregelen nog uitbreiden of implementeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van de nieuwe ICT-processen, de aanpak van fraude en de inrichting van de loketten van de frontoffice IND, maar ook voor het verkorten van de termijn voor de behandeling van bezwaarzaken met betrekking tot visumverlening, Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) en Verblijfsvergunning regulier (VVR).

#### *GPS en inwerkingtreding Wet OM-afdoening*

De minister van Justitie beschouwt het (nieuwe) Geïntegreerd Processtelsel Strafrecht (GPS) van het Openbaar Ministerie als noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening. Het GPS moet het huidige geautomatiseerde stelsel vervangen. De ontwikkeling en implementatie van GPS is een uitgebreide en complexe operatie die de continuïteit van de bedrijfsvoering bij het OM en de Rechtspraak niet mag verstoren.

In 2006 heeft het OM pilots uitgevoerd en heeft de DAD de toereikendheid van de informatievoorziening onderzocht. Naar aanleiding van de bevindingen van de DAD en uit de pilots besloot het College van Procureurs-Generaal op 15 mei 2006 tot de instelling van een taskforce, het intensiveren van de projectsturing en het benoemen van een PG tot portefeuillehouder ICT, met als belangrijkste aandachtgebied het GPS-project.

Inmiddels heeft de totstandkoming van het GPS vertraging opgelopen en heeft de minister in overleg met het Openbaar Ministerie gezocht naar oplossingen voor de problemen bij de invoering van het GPS, alsook naar oplossingen voor andere vereisten voor de inwerkingtreding. De beoogde inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening in het voorjaar 2007 is inmiddels niet meer haalbaar.

Dit alles leidde tot een herziene planning. De (start van de) implementatie van GPS bij enkele parketten wordt inmiddels voorzien voor eind 2007. Aansluitend zal het systeem in de loop van 2008 telkens «dakpansgewijs» bij alle parketten worden ingevoerd. Dit zal naar verwachting van de minister in 2008 worden afgerond. De DAD vervult ook de komende tijd een belangrijke rol in de monitoring van de kwaliteit van GPS. Wij vinden de voortgang van de implementatie van het GPS een aandachtspunt en zullen de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

#### *RWT5: goede vorderingen in het toezichtsbeleid*

Op 26 oktober 2006 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal rapporten gepubliceerd over het onderzoek naar verantwoording en toezicht van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Naast twee

rijksbrede rapportages rapporteerden we ook over de verantwoording en toezicht van RWT's van het Ministerie van Justitie.

De Algemene Rekenkamer concludeerde met dit rapport dat de minister van Justitie het toezicht op de betrokken RWT's sterk verbeterd heeft. De publicatie van het op 1 januari 2007 in werking getreden toezichtsstatuut is hier het voorbeeld van. Wel missen we nog de aspecten integriteit en bestuurskosten in de risicoanalyse. Verder constateerden we met genoegen dat alle RWT's bij de financiële verantwoording over 2005 een rechtmatigheidsverklaring hebben afgegeven.

Het jaarverslag van het Ministerie van Justitie geeft volgens ons echter nog geen inzicht in alle voor de Tweede Kamer relevante informatie. Zo heeft de minister nog niet kenbaar gemaakt in welke gevallen hij tekortkomingen in het functioneren en presteren van zijn RWT's meldt in zijn jaarverslag. De minister gaf in zijn reactie op het rapport uit 2005 aan dat hij maatwerk zou toepassen bij de melding van uitzonderingen aan de Tweede Kamer. We blijven het melden van informatie over het functioneren en presteren van RWT's met aandacht volgen.

*Programma uitgaven ten onrechte geboekt op niet-beleidsartikel*  
We constateren dat op niet-beleidsartikel 91.1 *Effectieve besturing van het Justitie-apparaat* naast apparaatsuitgaven ten onrechte ook programma-uitgaven en beleidsgerelateerde uitgaven en ontvangsten begroot en verantwoord zijn. Het betreft hier onder meer uitgaven voor de huisvesting van Europol en Eurojust en schadeloosstellingen aan derden vanwege onrechtmatige detentie en ontvangsten van kansspellegeres. Een deel van deze uitgaven is inmiddels in de verantwoording 2006 gecorrigeerd. We merken dit punt aan als aandachtspunt.

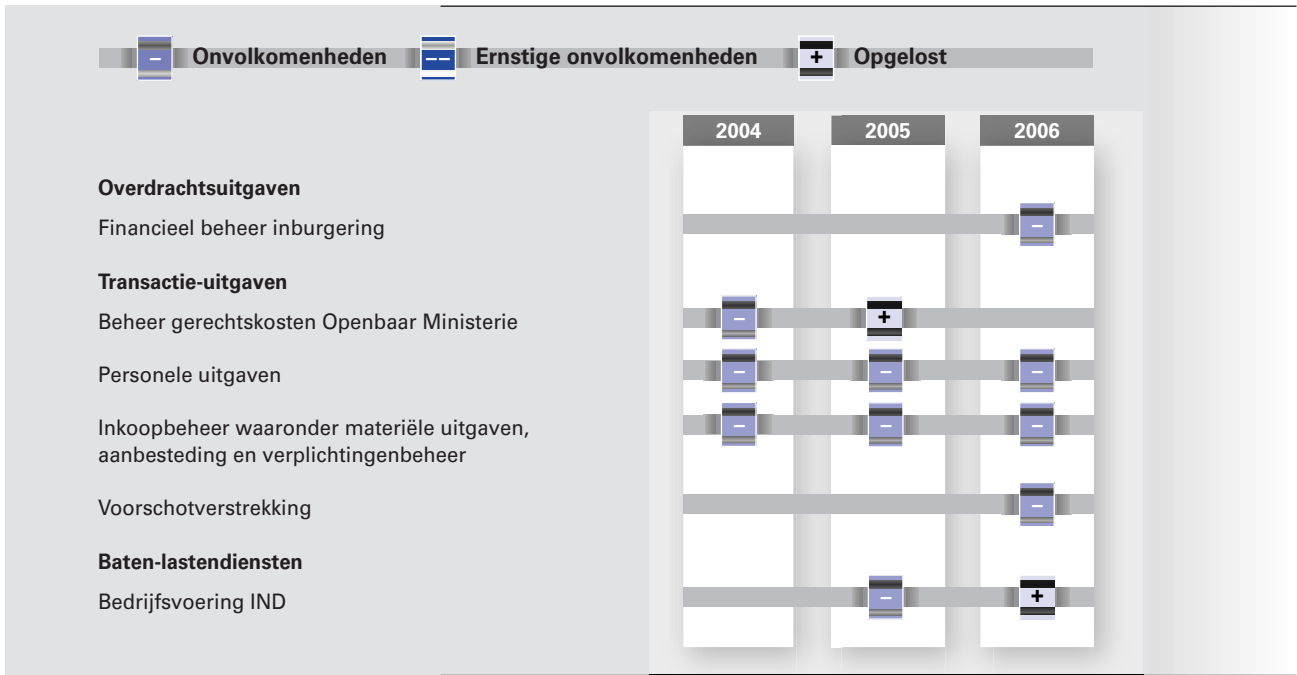
*Beveiliging bijzondere informatie nog niet geëvalueerd*  
De Algemene Rekenkamer heeft de opzet van de informatiebeveiliging binnen het Ministerie van Justitie onderzocht. Deze opzet voldoet al vanaf 2002 aan de eisen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Ook de invulling die het lijnmanagement geeft aan de verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging van de informatievoorzieningsfaciliteiten is in overeenstemming met het VIR. Voor het Rapport bij het Jaarverslag 2007 zullen wij de implementatie en de uitvoering van de informatiebeveiliging onderzoeken.

Over de beveiliging van bijzondere informatie (VIR-BI) hebben wij geconstateerd dat de minister van Justitie nog geen gehoor heeft gegeven aan de verplichting om het informatiebeveiligingsbeleid voor bijzondere informatie iedere twee jaar te evalueren. Verder moet de minister van Justitie nog informatie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontvangen over de wijze waarop deze laatste eens in de twee jaar aan de ministerraad wil rapporteren over de beveiliging van bijzondere informatie binnen de rijksdienst. Wij merken dit aan als een aandachtspunt.

### **3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006**  
*Ministerie van Justitie*



Wij constateren dat ondanks de gerealiseerde verbeteringen nog niet alle punten uit voorgaande jaren voldoende zijn opgepakt. Daarnaast zijn nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. We hopen dat de inmiddels geïnitieerde verbeteringen in de managementcontrol ertoe zullen leiden dat deze onvolkomenheden structureel worden aangepakt en nieuwe onvolkomenheden worden voorkomen.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11	Nederlandse Rechtsorde	8 690	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	541 460	204	-	-	-	204	0,0	Nee	-
13	Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	2 127 707	11 798	594	797	594	15 480	0,7	Nee	-
14	Jeugd	501 849	2 681	424	-	424	3 105	0,6	Nee	-
15	Vreemdelingen	932 691	1 509	-	-	-	1 509	0,2	Nee	-
16	Integratie	227 453	1 338	335	561	-	2 235	1,0	Nee	45 000
17	Internationale Rechtsorde	1 873	-	-	-	-	-	-	-	-
91	Algemeen	201 074	4 998	1 206	808	-	7 012	3,5	Ja	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	1 657	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>4 544 454</b>	<b>22 528</b>	<b>3 832</b>	<b>2 166</b>	<b>1 018</b>	<b>29 545</b>			<b>45 000</b>

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11	Nederlandse Rechtsorde	10 030	8	-	-	-	8	0,1	Nee	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 290 788	129	103	-	103	232	0,0	Nee	-
13	Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	2 118 339	2 868	50 659	268	50 659	53 795	2,5	Ja	-
14	Jeugd	732 505	1 911	9 055	-	9 055	10 967	1,5	Ja	-
15	Vreemdelingen	973 400	2 637	6 392	959	6 392	9 988	1,0	Ja	-
16	Integratie	372 245	237	376	180	376	793	0,2	Nee	-
17	Internationale Rechtsorde	1 873	-	-	-	-	-	-	-	-
91	Algemeen	208 461	2 979	6 059	525	6 059	9 563	4,6	Ja	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	1 657	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>5 709 298</b>	<b>10 769</b>	<b>72 644</b>	<b>1 932</b>	<b>72 644</b>	<b>85 346</b>			

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
11	Nederlandse Rechtsorde	1 265	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	180 292	-	-	-	958	-	958	958	0,5	Nee	-
13	Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	727 730	-	-	-	936	-	936	936	0,1	Nee	-
14	Jeugd	18 442	-	-	-	482	-	482	482	2,6	Nee	-
15	Vreemdelingen	136 400	-	-	-	312	-	312	312	0,2	Nee	-
16	Integratie	38 031	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Internationale Rechtsorde	68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
91	Algemeen	9 256	-	-	-	462	-	462	462	5,0	Nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>1 111 530</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 150</b>	<b>-</b>	<b>3 150</b>	<b>3 150</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	<b>IND</b>											
	Baten	324 863	458	186	-	-	505	-	1 149	0,4	Nee	-
	Lasten	336 355	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	2 991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	10 926	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	110 470	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Bijdrage moederdepartement</b>	<b>281 933</b>										
	<b>DJI</b>											
	Baten	1 906 416	9 975	42	19 047	2 874	-	31 938	31 938	1,7	Ja	-
	Lasten	1 888 149	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	17 655	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	86 879	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	1 080 702	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Bijdrage moederdepartement</b>	<b>1 624 089</b>										
	<b>CJIB</b>											
	Baten	85 340	-	348	-	-	-	348	348	0,4	Nee	-
	Lasten	85 652	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	4 983	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	8 041	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Balansposten	90 422	-	-	-	-		
	Bijdrage moederdepartement	84 315						
<b>NFI</b>								
	Baten	51 966	-	-	34	0,1	Nee	-
	Lasten	48 977	-	-	-	-		-
	Kapitaalontvangsten	5 200	-	-	-	-		-
	Kapitaaluitgaven	10 324	-	-	-	-		-
	Balansposten	68 198	-	-	-	-		-
	Bijdrage moederdepartement	49 121						
<b>JUSTIS</b>								
	Baten	21 471	-	-	25	0,1	Nee	-
	Lasten	15 628	-	-	-	-		-
	Kapitaalontvangsten	130	-	-	-	-		-
	Kapitaaluitgaven	5 442	-	-	-	-		-
	Balansposten	21 600	-	-	-	-		-
	Bijdrage moederdepartement	3 048						
<b>GBO</b>								
	Baten	21 561	733	-	873	7,5	Nee	-
	Lasten	19 787	-	-	-	-		-
	Kapitaalontvangsten	2 994	-	-	-	-		-
	Kapitaaluitgaven	4 994	-	-	-	-		-
	Balansposten	13 980	-	-	-	-		-
	Bijdrage moederdepartement	21 521						
	Totaal bijdrage moederdepartement	2 064 027	11 166	19 047	4 310			-
	Totaal lasten	2 394 548			35 110			-

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale Auditdienst
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DG	Directoraat-generaal
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GBO	Gemeenschappelijke Beheer Organisatie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
Halt	Het Alternatief
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JUSTIS	Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
PaVem	Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheden
RPE	Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
RRB	Raad voor de Rechtsbijstand
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SPIFAD	Servicepunt Inkoop en Financieel Administratieve Dienstverlening
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst
VVR	Verblijfsvergunning regulier
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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. *Cursief* weergegeven woorden in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

#### **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 van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

#### **Apparaatsuitgaven**

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarissuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie heeft zijn *programmauitgaven*.

#### **Artikelsgewijze oordeelsvorming**

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke begrotingsartikelen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

#### **Autoriseren**

Eén van de taken van de Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

**Balanspost**

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

**Baten**

Baten: de (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

**Baten-lastendienst**

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

**Baten-lastenstelsel**

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

**Bedrijfsvoering**

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

**Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

**Begrotingshoofdstuk**

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 25 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

### **Begrotingsartikel/Beleidsartikel**

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

### **Beleidsinformatie**

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

### **Bezwaaronderzoek**

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

### **Budgetrecht Tweede Kamer**

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

### **Comply or explain**

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

### **Comptabiliteitswet 2001**

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

### **Controletoren**

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

### **Decharge**

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: ze worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

### **Departementale auditdienst (DAD)**

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. 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 van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

### **Deugdelijke/ondeugdelijke weergave**

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

### **Europese aanbestedingsrichtlijnen**

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

### **Financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

### **Financiële informatie**

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende

verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

### **Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

### **Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

### **Indemniteitswet**

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

### **Jaarverslag**

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie)*.

### **Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten**

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

### **Kasstelsel**

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

### **Lasten**

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

### **M&O-beleid**

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

**Materieelbeheer**

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

**Niet-financiële informatie**

Zie *beleidsinformatie*.

**Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid**

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

**Onzeker (onzekerheden)**

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

**Ordelijk**

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

**Operationele doelstelling**

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

**Overdrachtsuitgaven**

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

**Planning- & controlcyclus**

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

**Potentieel bezwaargeval**

*Onvolkomenheden* in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarsverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

**Prestatiegegevens**

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

**Programma-uitgaven**

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.



### **Rechtmatigheid**

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

### **Review**

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

### **Risicoanalyses**

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

### **Saldibalans**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

### **Single information single audit (sisa)**

Single information houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Single audit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

### **Specifieke uitkering**

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

### **Slotwet/slotwetmutaties**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

### **Tolerantiegrenzen**

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

### **Verslaggevingseisen**

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### **Verantwoordingsdag**

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

### **Verantwoordingsstaat**

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

### **Verplichtingen**

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.

### **Voorschotten**

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5: rapport van de Algemene Rekenkamer over het Ministerie van Justitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 VI, nr. 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.

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

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000). *Integriteitsbeleid bij gevangenen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 080, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie*, oktober 2006.

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Functioneren klachtenregeling reclassering*, oktober 2006.

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Uitvoering werkstraffen reclassering*, december 2005.

Ministerie van Justitie (2007). *Departementaal Jaarverslag 2006 Ministerie van Justitie*. 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.

Openbaar Ministerie, *Eindrapportage Audit Executie Taakstraffen*, januari 2004.

Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, *De tenuitvoerlegging van werkstraffen*, augustus 2005.

Verweij-Jonker Instituut, *Werkstraffen: succes verzekerd*, juli 2005.