

Vergaderjaar 1998–1999

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

Nr. 15

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET
MINISTERIE VAN JUSTITIE**
Inhoud

	Samenvatting	2	2.7	Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (Misbruik & Oneigenlijk gebruik)	26
1	Inleiding	9	2.8	Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)	28
2	Financieel beheer	11	2.9	Conclusies over het financieel beheer	28
2.1	Inleiding	11	2.10	Reactie minister	30
2.1.1	IJKpunten financieel beheer	11			
2.1.2	Tekortkomingen	11	3	Bezwaaronderzoek	31
2.2	Administratieve organisatie	12			
2.2.1	Inleiding	12	4	Financiële verantwoording	32
2.2.2	Beschrijving en onderhoudsorganisatie	12	4.1	Rekening	32
2.2.3	Administratieve organisatie KLPD	17	4.2	Toelichting bij de rekening	33
2.2.4	Bewakingskosten burgerluchthavens	18	4.3	Saldibalans met toelichting	33
2.2.5	Samenvattend oordeel	21	4.4	Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst	34
2.3	Accountantscontrole	21	4.5	Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen	34
2.3.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	21	4.6	Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau	34
2.3.2	Accountantscontrole financieel beheer	21	4.7	Financiële verantwoording agentschap Korps Landelijke Politiediensten	35
2.4	Automatisering	21	4.8	Oordeel over de financiële verantwoording	35
2.4.1	Inleiding	21			
2.4.2	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst	21			
2.4.3	Informatiesystemen	22			
2.4.4	Overkoepelend oordeel automatisering	24			
2.5	Informatievoorziening	24			
2.6	Financiële functie	26	Bijlage	Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998	37

SAMENVATTING

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van Justitie voorgelegd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van Justitie is te typeren als een ministerie met voornamelijk transactie-uitgaven. Onder het Ministerie van Justitie ressorteren vier agentschappen, te weten: de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De divisie Informatie Technologie (IT) van het KLPD is per 1 mei 1998 verzelfstandigd als het agentschap IT-Organisatie (ITO) onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 7,4 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 1,0 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (f 1,5 miljard), de Dienst Rechtspleging, Openbaar Ministerie en Rijksrecherche (f 1,3 miljard) en voor het agentschap DJI (f 1,7 miljard). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten werd circa 65% (f 652,5 miljoen) verantwoord voor boeten en transacties en circa 17% (f 169,6 miljoen) voor griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de politie (f 88,1 miljoen waarvan f 85,3 miljoen wegens doorberekening van de bewakingskosten burgerluchthavens) en van de rechtspraak (f 29,7 miljoen).

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 worden de ministeries aan de hand van deze ijkpunten met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van Justitie zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie (AO). Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: matig.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van Justitie, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: financiële functie, overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (betreffende de Stichting Reclassering Nederland, en transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat zich bij de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten en bij de transactieuitgaven en

-ontvangsten ernstige tekortkomingen voordeden. Daarnaast was er sprake van tekortkomingen bij de administratieve organisatie, de automatisering en de informatievoorziening. Om eenduidig te rapporteren zijn de hiervoor vermelde oordelen ook uitgedrukt in termen van tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening		x	
Financiële functie	x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten			x
Transactieuitgaven en -ontvangsten			x

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn en structureel weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

De minister merkte in zijn reactie een aantal zaken in algemene zin op. De minister gaf aan dat de laatste jaren veel is geïnvesteerd in de verbetering van het financieel beheer bij zijn departement, zoals introductie van het bedrijfsvoeringsconcept van integraal management en van een planning- en controlcyclus, aanstelling van decentrale controllers, uitvoering van acties gericht op volledige en adequate beschrijvingen van de AO en het verbeteren van de infrastructuur (onderhoudsplanung en audits), instelling van gremia waarin ervaringen met de verbeteringsmaatregelen kunnen worden uitgewisseld op zowel uitvoerings- als strategisch niveau, vergroting van alertheid en aandacht voor het financieel beheer binnen het Audit Committee, het exclusief belasten van één lid van de Bestuursraad met de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het Ministerie. Hoewel deze maatregelen vooral gericht zijn op de randvoorwaarden waarbinnen de verbeteringen in het financieel beheer moeten worden gerealiseerd, zijn volgens de minister inmiddels resultaten zichtbaar geworden in de beperking van de onrechtmatige en/of onzekere uitgaven en in de verbeterde beheersing van uitgaven binnen de budgettaire kaders. De minister ziet de bestending van de verbeteringen, zodanig dat structureel positieve resultaten worden gerealiseerd, als belangrijke taak voor zijn departement. De ordelijkheid van het financieel beheer staat daarin centraal. De minister zag de gesignaleerde tekortkomingen als een aansporing om te komen tot deze verdere verbetering.

ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE

Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie is een

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

De Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. De Rekenkamer concludeerde dat toereikende maatregelen waren getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de AO te realiseren. In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in een vervolgonderzoek opnieuw aandacht besteed aan de AO bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer concludeerde dat in 1997 een aantal instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden. Verder waren in 1997 voor een aantal tekortkomingen in de AO in opzet toereikende maatregelen getroffen, waarvan de werking, gezien de datum van invoering, nog niet kon worden vastgesteld. De Rekenkamer gaf aan de uitvoering van deze maatregelen in 1998 opnieuw met aandacht te zullen volgen en zonedig te overwegen bezwaar te maken.

In 1998 verscheen het «Plan van aanpak Financieel beheer bestuursdepartement». In het kader van de AO wordt onder bestuursdepartement dat deel van Justitie verstaan dat zich bezig houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende diensten. De Rekenkamer kon de werking van de getroffen maatregelen niet vaststellen, omdat de resultaten van de toetsing op de implementatie van die verbeteringen voor februari 1999 was voorzien. Medio maart zijn de eerste voorbereidingen daartoe in gang gezet. De Rekenkamer is van mening dat de verplichtingenadministratie, de beschrijving van het (Europees) inkoopproces en het financieel beheer van het bestuursdepartement nog verder verbeterd dienen te worden. De Rekenkamer maakte bezwaar voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement.

De minister antwoordde in zijn reactie dat de resultaten van de toets op de implementatie van het Plan van aanpak inmiddels bekend waren. Daaruit bleek dat de werking van de AO op onderdelen verder verbetering behoeft. Als maatregel daartoe heeft de minister de procedure Voorafgaand Toezicht bij het Bestuursdepartement ingevoerd die per 1 april 1999 in werking is getreden. Maandelijks worden de bevindingen van dit voorafgaand toezicht besproken in de projectgroep werking AO/IC (met de directeur Algemene Zaken Bestuursdepartement, de directeur departementale accountantsdienst (DAD) en de directeur Financieel Economische Zaken). De projectgroep rapporteert periodiek aan de budgethouder, het lid van de bestuursraad en de departementsleiding over de kwaliteit van het financieel beheer bij de verschillende directies. Daarnaast zal de projectgroep de minister tijdig informeren als de ordelijkheid of controlebaarheid van het financieel beheer dan wel de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring in gevaar dreigen te komen. Indien een budgethouder heeft aangetoond dat het financieel beheer op orde is, dan zal de budgethouder onder de reguliere planning- en controlcyclus van het Bestuursdepartement vallen. In dit kader vroeg de minister aandacht voor de volgende punten: de accountantsdienst zal met ingang van 1999 monitoren in hoeverre de gerapporteerde bevindingen en overige tekortkomingen uit de opgestelde AO-onderhoudsplannen en AO-audits tijdig worden weggenomen; de bestuursraad heeft in een notitie de rol, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en formatie inzake de controlfunctie binnen het bestuursdepartement vastgesteld. De Rekenkamer beoordeelde de maatregelen van de minister als toereikend. Zij handhaafde haar bezwaar daarom niet.

Voor het departement in brede zin heeft de Rekenkamer het volgende geconstateerd: in 1998 zijn alle AO-onderhoudsplannen gereed gekomen en geautoriseerd door het verantwoordelijke management en bij nagenoeg alle organisatie-onderdelen van het Ministerie van Justitie zijn AO-audits uitgevoerd en vastgesteld door het betreffende management. De onderhoudsplannen en de AO-auditplannen zijn voor 1999 ingebed in de planning- en controlcyclus van het departement. De Rekenkamer concludeerde dat de onderhoudsorganisatie van de AO in opzet tot een verbetering en beheersing van de kwaliteit van de AO kan leiden. Dit heeft in 1998 echter tot onvoldoende resultaat geleid: in veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel en ook de goede werking van de organisatie conform de beschreven AO liet nog te wensen over. De decentrale diensten verleenden in 1998 aan het instrument AO onvoldoende prioriteit.

De minister benadrukte in zijn antwoord dat op het terrein van de AO de afgelopen jaren een belangrijke inhaalslag is gepleegd. Tegelijkertijd onderkende hij dat de inbedding van de onderhoudsorganisatie nog de nodige aandacht vereist. Om die reden zijn in 1998 AO-audits geïntroduceerd, is het onderwerp AO veelvuldig aan de orde geweest in het Control-lersplatform en Audit Committee en wordt in de accountantscontrole bijzondere aandacht besteed aan de werking van de AO. Daarnaast is recent besloten dat de AD zal gaan deelnemen aan de advisering in het kader van de planning- en controlcyclus. Dit brengt met zich mee, dat er op managementniveau extra aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in het financieel beheer gedurende het lopende jaar. Hierdoor kan beter worden gewaarborgd dat de knelpunten gedurende het jaar worden opgepakt en opgelost, zodat structurele verbetering kan ontstaan. Ten slotte verwachtte de minister dat van het eerdergenoemde Voorafgaand Toezicht bij het bestuursdepartement een belangrijke preventieve (en voorzover noodzakelijk ook repressieve) werking uit zal gaan op de werking van de AO.

De Rekenkamer dringt erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen.

Naast het ijkpunt administratieve organisatie heeft de Rekenkamer opnieuw aandacht besteed aan de AO van het KLPD en het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens.

AO KLPD

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het KLPD. In april 1997 werd aan de Rekenkamer een plan van aanpak voor verbetering aangeboden. De Rekenkamer constateerde dat het KLPD in 1997 veel inspanningen had verricht om de tekortkomingen in de AO weg te nemen en het plan van aanpak te realiseren. De implementatie was echter eind 1997 nog niet geheel gerealiseerd. De Rekenkamer was van mening dat het KLPD in opzet voldoende maatregelen had getroffen om te komen tot adequate beheersing van de AO. In het onderzoek over 1998 ging de Rekenkamer na hoe de situatie zich tot 1 februari 1999 had ontwikkeld. De Rekenkamer concludeerde dat in 1998 evenals in 1997 opnieuw voortgang is geboekt bij het onderhoud en de bewaking van de AO van het KLPD. De in 1997 ingezette verbeteringen, zoals het opstellen van onderhoudsplannen, het houden van AO-audits met medewerking van de KLPD, zijn in 1998 verder doorgezet. De planning & controlcyclus voldoet in opzet. De realisatie en invulling daarvan vertonen echter nog gebreken. Aspecten van de in 1996 waargenomen problemen spelen nog steeds een

rol (de bevordering van een systematische aanpak van veranderingen en verbeteringen, de manier van het stellen van prioriteiten, het signaleren van noodzakelijke veranderingen en van de verantwoordelijkheid voor de werking van een – in opzet goed – systeem). Daarnaast is een volledige signalering van de Europese aanbestedingsprocedure nog niet gewaarborgd.

Financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens

Het Ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse burgerluchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie is belast met de uitvoering van de beveiligingstaak. Een groot deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan een extern beveiligingsbedrijf (Seceurop). De KMar is operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiliging door Seceurop. De Rekenkamer rapporteert sinds 1995 over het rechtmatigheidsvraagstuk van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. De Rekenkamer besloot in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens.

De Rekenkamer concludeerde voor 1997 dat het ministerie toereikende maatregelen had getroffen om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de bewakingskosten burgerluchthavens zo veel mogelijk weg te nemen. Op grond daarvan maakte de Rekenkamer geen bezwaar. Wel zegde de Rekenkamer toe om in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 opnieuw aandacht te besteden aan dit onderwerp.

De Rekenkamer concludeerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat er ten opzichte van het voorafgaande jaar wederom voldoende vooruitgang is gemaakt bij de implementatie van de maatregelen die de tekortkomingen in het financieel beheer van de beveiliging van burgerluchthavens dienen op te heffen. Daarentegen zijn onder meer de verificatiemodule van het geautomatiseerde planningsstelsel en de AO bij de KMar vertraagd. Daarom ziet de Rekenkamer zich genoodzaakt in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht te besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens.

AUTOMATISERING

De Rekenkamer heeft een verkennend rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het departementale beheer van de geautomatiseerde informatievoorziening (begrotings-, personeels- en voorraadadministratie) en een verdiepend vervolgonderzoek naar de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging 1994 (VIR).

Uit het verkennend onderzoek bleek dat bij het Ministerie van Justitie de belangrijkste geautomatiseerde systemen op centraal niveau over het algemeen op een behoorlijk niveau worden beheerd. Daarnaast signaleerde de Rekenkamer tekortkomingen in het begrotingsadministratiesysteem. Op het departement bestaat geen beeld van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau is er geen calamiteitenplan en uitwijkmogelijkheid voor het systeem Jurist. Bij het voorraadinformatiesysteem constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens.

In december 1995 heeft de leiding van het Ministerie van Justitie het Informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld. In 1998 is dit beleid geactualiseerd en op 1 oktober 1998 opnieuw vastgesteld. Aan het opstellen van basisnormen voor de informatiebeveiliging bij Justitie wordt nog gewerkt. De Rekenkamer stelde vast dat niet wordt voldaan aan het VIR. De afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn nog niet voor alle systemen opgesteld. Het is niet duidelijk op welk moment dit wel het

geval zal zijn. De Rekenkamer dringt aan op het voltooiën van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses, beveiligingsplannen, toepassen van de basisnormen voor informatiebeveiliging en een voortvarende implementatie van de beveiligingsplannen.

De minister antwoordde dat hij het aspect informatiebeveiliging van groot belang acht voor zijn departement, juist omdat het veelal om derden-gegevens gaat, die privacygevoelig (kunnen) zijn. Hij zegde toe dit onderwerp in 1999 de aandacht te geven, die noodzakelijk is om verbetering op dit terrein te bewerkstelligen.

INFORMATIEVOORZIENING

De Rekenkamer heeft een rijksbreed vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwantiteit en kwaliteit van kengetallen in de financiële verantwoordingen 1998. Opname van kengetallen in de toelichting op de begroting en verantwoording acht de Rekenkamer van belang voor vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect), verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties (doelmatigheid) en verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheid).

De Rekenkamer concludeerde dat het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de financiële verantwoording 1998 ten opzichte van 1997 is afgenomen. De Rekenkamer is van mening dat de kwaliteit van de financiële verantwoording 1998 door het opnemen van resultaten van beleid en doelbereiking kan worden verbeterd.

OVERDRACHTSUITGAVEN EN -ONTVANGSTEN (MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK)

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. In 1996 heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het gevoerde financieel beheer. De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde. In 1997 constateerde de Rekenkamer dat het programma van maatregelen volgens planning was uitgevoerd.

In 1998 bleek de foutenregistratie in de productieverantwoording weer te zijn toegenomen (als gevolg van vernieuwde productdefinities en een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN). Het ministerie heeft daarom besloten de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997. Hoewel de Rekenkamer vaststelde dat dit laatste niet in strijd is met de betreffende regelgeving, constateerde zij ernstige tekortkomingen bij de SRN. Tevens stelde zij vast dat het ministerie de problemen onderkent en voornemens is om op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren naar de sturing (het beheersinstrument) binnen SRN. De DAD zal in dat onderzoek worden betrokken. Tevens is toegezegd dat op korte termijn een plan van aanpak aan de Rekenkamer zal worden gezonden, dat kan dienen als controle-object.

De minister schreef in zijn reactie dat hij achteraf beschouwd van oordeel is dat in 1998 sprake was van een te vroege overgang naar de nieuwe productenlijn, omdat gebleken is dat in het proces onvoldoende waarborgen aanwezig waren om de betrouwbaarheid van de productiegegevens te borgen. Inmiddels is besloten tot voortzetting van de productenlijn 1997, totdat de overgang naar de nieuwe productenlijn met voldoende waarborgen is omgeven. De AD zal in 1999 een onderzoek verrichten naar de kwaliteitsborging in het nieuw ontwikkelde systeem. Daarbij zal worden nagegaan welke maatregelen zijn genomen om de kwaliteit te waarborgen.

In het rfv 1997 had de Rekenkamer geoordeeld dat de registratie van deze producten op basis van de bijbehorende productdefinities betrouwbaar was. De aanleiding tot wijziging van de productdefinities was derhalve niet gelegen in onzekerheid over de betrouwbaarheid van de realisatiecijfers inzake de productie. De wijziging was echter wel gebaseerd op een andere sturingsvisie die het departement heeft ontwikkeld ten aanzien van SRN. Aan deze nieuwe visie wordt door de minister onverminderd belang gehecht. Daarom is opdracht gegeven aan een extern bureau om te komen tot de realisatie van de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om over te kunnen gaan op verdergaande outputfinanciering en -sturing. Op het moment dat de overgang naar dit nieuwe systeem met voldoende waarborgen is omgeven, zal de outputfinanciering en -sturing van de SRN hierop worden gebaseerd. Tot dat moment zal de SRN hiermee alleen «schaduwdraaien», zodat te allen tijde een betrouwbaar registratiesysteem beschikbaar blijft.

Het departement heeft hiermee naar de mening van de Rekenkamer in de eerste maanden van 1999 maatregelen opgestart, die vooralsnog als toereikend kunnen worden beschouwd. De Rekenkamer zal volgend jaar een financieel beheer onderzoek uitvoeren naar de resultaten van de implementatie van de genomen maatregelen.

TRANSACTIEUITGAVEN EN -ONTVANGSTEN (EU-AANBESTEDINGEN)

De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen. Dit heeft geleid tot bedenkingen van de DAD tegen de verantwoording en onzekerheden in de controle, die echter bij de departementale financiële verantwoording en de financiële verantwoording van de KLPD niet zodanig materieel zijn dat zij de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring aantasten. Bij de gerechtelijke laboratoria en de IND heeft dit geleid tot een accountantsverklaring met beperking. De Rekenkamer constateerde dat hier sprake is van ernstige tekortkomingen.

De minister antwoordde dat er twee relevante ontwikkelingen op zijn departement zijn. Door instelling van het bovengenoemde Voorafgaand Toezicht voor verplichtingen en uitgaven bij de controldirectie (DAZB) van het bestuursdepartement wordt gesignaleerd of er (voorgenomen) verplichtingen en uitgaven zijn te constateren, die onder de werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen. Deze signalen worden intern gerapporteerd aan de betreffende budgethouder. Ook is het initiatief genomen om te komen tot een Platform Europese Aanbesteding, waarin de informatie en ervaringen over dit onderwerp worden uitgewisseld om zodoende tot een grotere bekendheid met en inzicht in deze richtlijnen te komen.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de DAD-rapportage.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Justitie. In 100% van de aangegane verplichtingen, 99% van de uitgaven en 99% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van de toelichtingen bij de rekening en de saldbalans die niet geheel aan de eisen voldeden.

1 INLEIDING

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

Onder het Ministerie van Justitie ressorteren vier agentschappen. Het betreft:

- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), belast met de behandeling van verzoeken om toelating en verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en met de behandeling van verzoeken om naturalisatie op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap;
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), belast met de zorg voor een veilige, doelmatige en menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen;
- het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat zorgdraagt voor de incasso van sancties en strafrechtboetes, en bepaalde OM-transacties. Tevens is het CJIB belast met de inning van de gelden uit hoofde van ontnemingsvorderingen en de executie van boetevonnissen waarbij conservatoir beslag is gelegd. Voorts geeft het CJIB uitvoering aan de wet Terwee en verzorgt het de inning van naheffingsaanslagen vanwege onbetaalde parkeerbelastingen;
- het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD): het KLPD neemt binnen de Nederlandse politie een positie in die wordt bepaald door de taken, zoals omschreven in de Politiewet 1993. Het KLPD heeft zelfstandige en ondersteunende taken, al dan niet in samenwerking met de andere korpsen. In het gezamenlijke nationale belang worden, naast specialistische ondersteuning, ook taken verricht om het verkeer en vervoer op de hoofdinfrastructuur te land en op het water veilig gaande te houden binnen de voorgeschreven kaders. In de (inter)nationale informatiehuishouding op politiegebied vervult het KLPD een vitale rol voor de politie als geheel. De divisie IT van het KLPD is per 1 mei 1998 verzelfstandigd als het agentschap ITO onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 7,4 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 1,0 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (f 1,5 miljard), de Dienst Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche (f 1,3 miljard) en voor het agentschap DJI (f 1,7 miljard). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten werd circa 65% (f 652,5 miljoen) verantwoord voor boeten en transacties en circa 17% (f 169,6 miljoen) voor griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de politie (f 88,1 miljoen waarvan f 85,3 miljoen wegens doorberekening bewakingskosten burgerluchthavens) en van de rechtspraak (f 29,7 miljoen).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1998 van het Ministerie van Justitie. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1998 geconstateerde tekortkomingen. De Rekenkamer heeft tevens aandacht geschonken aan de aanpak van de millenniumproblematiek en de voorbereiding van de invoering van de euro. Over de uitkomsten van het laatste onderzoek wordt gerapporteerd

in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998. Het onderzoek naar de aanpak van de millenniumproblematiek wordt afzonderlijk gepubliceerd (juni 1999). Een samenvatting van dit onderzoek zal eveneens worden opgenomen in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998. In deze bundel zal eveneens de samenvatting van dit rapport bij de financiële verantwoording worden opgenomen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

2.1.1 Ijapunten financieel beheer

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren deeloordelen gegeven over onderdelen van het financieel beheer bij de ministeries. Uiteindelijk wil zij in 2002 een volledig onderbouwd oordeel over het financieel beheer geven, zowel per departement als voor de gehele rijksoverheid. Voor de beoordeling van het financieel beheer van een departement heeft de Rekenkamer twaalf «ijapunten» geïdentificeerd.

De afzonderlijke ijapunten worden in fasen in het rechtmatigheids-onderzoek ingevoegd. In de eerste fase wordt verkennend onderzoek uitgevoerd, dat nog niet tot een oordeel leidt, maar wel kan leiden tot signalering van tekortkomingen. In de tweede fase wordt verdiepend onderzoek uitgevoerd en in de derde fase consoliderend onderzoek. Deze beide laatste onderzoeken leiden wel tot een oordeel (onvoldoende, matig of voldoende).

Het onderzoek naar de ijapunten is gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer en op bevindingen van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn vier van de twaalf ijapunten rijksbreed verdiepend of consoliderend onderzocht. Voor deze ijapunten wordt de stand van zaken bij de verschillende departementen vergeleken. Dit zijn:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijapunt accountantscontrole);
- het VIR (onderdeel van het ijapunt automatisering);
- kengetallen (onderdeel van het ijapunt informatievoorziening).

Voor twee ijapunten of onderdelen daarvan is verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit zijn:

- financiële functie;
- automatisering (behalve het VIR).

Naast de rijksbreed onderzochte ijapunten kunnen er per departement nog andere ijapunten of specifieke aandachtspunten aan de orde komen. Deze tellen mee voor het beeld over het financieel beheer bij dat departement. Ook hier vinden we het onderscheid tussen verkennend, verdiepend en consoliderend onderzoek.

2.1.2 Tekortkomingen

Voor het signaleren van tekortkomingen op basis van verkennend onderzoek gebruikt de Rekenkamer drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden, maar laat de mogelijkheid open dat verdiepend onderzoek wel tekortkomingen aan het licht zou kunnen brengen.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die

- kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
- betrekking hebben op kritische processen;
- wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
- tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
- of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaar-onderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

Deze drie kwalificaties staan in relatie tot de oordelen die het verdiepend/consoliderend onderzoek oplevert:

- geen noemenswaardige tekortkomingen – voldoende: het financieel beheer voor het ijkpunt voldoet geheel of nagenoeg geheel aan de daaraan gestelde eisen;
- tekortkomingen – matig;
- ernstige tekortkomingen – onvoldoende.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Inleiding

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

De Rekenkamer heeft rijksbreed verdiepend onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

Bij dit onderzoek hanteerde zij de volgende onderzoeksvragen:

- Is er sprake van een geautoriseerde, dwingend voorgeschreven regeling onderhoudsorganisatie AO?
- Waarborgt de opzet van de onderhoudsorganisatie dat de beschrijving van de AO steeds actueel is?
- Functioneert de beschreven onderhoudsorganisatie adequaat? Met name is van belang dat wijzigingen in de AO binnen één jaar tot een gewijzigde beschrijving leiden.
- Is de beschrijving van de AO actueel en compleet en geeft deze voldoende inzicht in de opzet van de AO?

De Rekenkamer heeft opnieuw aandacht besteed aan twee specifieke onderwerpen die vorig jaar reeds in het kader van de AO van het Ministerie van Justitie aan de orde kwamen: de AO van het KLPD en het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens.

2.2.2 Beschrijving en onderhoudsorganisatie

2.2.2.1 Inleiding

De Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. De Rekenkamer concludeerde destijds dat toereikende maatregelen waren getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de AO te realiseren. In 1996 schoot de kwaliteit van de AO echter nog op een aantal punten tekort, namelijk het financieel beheer bij het bestuursdepartement, de uitvoering van de verplichtingenadministratie, de procedures rond de salarisuitgaven en de daaraan gerelateerde ontvangsten en de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Bij deze punten ging het met name om een juiste en consequente uitvoering van procedures en interne controlemaatregelen. In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft

de Rekenkamer daarom in een vervolgonderzoek opnieuw aandacht besteed aan de AO bij het ministerie van Justitie.

De Rekenkamer constateerde in 1997 dat de directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) ten behoeve van een duurzame verbetering en beheersing van de kwaliteit van de AO de volgende instrumenten had ontwikkeld: een AO-statuut, een model onderhoudsplan AO, een model auditplan AO en een AO-brochure «Helder toezicht op de beheersing en besturing van de AO».

De beschikbare capaciteit voor het onderhoud was in de meeste gevallen voldoende. Alleen bij DAZB vormde de beschikbare capaciteit nog een probleem. Bovendien diende nog nadere invulling te worden gegeven aan de faciliterende taak die DAZB op het gebied van de AO/IC ten aanzien van de beleidsdirecties heeft. In opzet was daarmee een toereikend instrumentarium ontwikkeld om de AO blijvend op een voldoende niveau te houden.

De Rekenkamer concludeerde dat in 1997 een aantal instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden. Verder waren in 1997 voor een aantal tekortkomingen in de AO in opzet toereikende maatregelen getroffen, waarvan de werking, gezien de datum van invoering, nog niet kon worden vastgesteld. Met betrekking tot de overige in 1996 nog bestaande knelpunten viel in 1997 nauwelijks verbetering te constateren.

De Rekenkamer beval daarom de bewindspersoon aan om erop toe te zien dat de AO-onderhoudsplannen, alsmede de AO-audits tijdig zouden worden opgesteld en uitgevoerd en te bewerkstelligen dat het lijnmanagement de uitvoering ervan onderschrijft en ondersteunt voor wat betreft de naleving van de AO-procedures en interne controlemaatregelen.

De bewindspersoon zegde toe op zeer korte termijn maatregelen te nemen om de problematiek bij DAZB op te lossen en liet weten dat de opstelling van de onderhoudsplannen en auditplannen onderdeel is geworden van de planning- en controlcyclus. DFEZ zou ervoor zorgdragen dat ten behoeve van het bestuursdepartement de procedures nadrukkelijk onder de aandacht van het management zouden worden gebracht.

De Rekenkamer gaf aan de uitvoering van deze maatregelen in 1998 opnieuw met aandacht te zullen volgen en zondig te overwegen bezwaar te maken. Met het onderhavige rechtmatigheidsonderzoek 1998, waaronder het onderzoek betreffende het bovengenoemde ijkpunt inzake de AO, is daaraan invulling gegeven.

2.2.2.2 Opzet onderhoudsorganisatie AO

De Rekenkamer constateerde, mede gelet op het bovenstaande, dat bij Justitie de opzet met betrekking tot de onderhoudsorganisatie van de AO voldeed aan haar normen. Deze waarborgt in opzet dat de beschrijving van de AO jaarlijks actueel wordt gehouden. In 1998 is het departement begonnen met een grote onderhoudsoperatie.

Rol departementale accountantsdienst

De Rekenkamer stelde vast dat de DAD bij haar controle over 1998 voor de eerste keer zowel de resultaten van de AO-audits als die van de onderhoudsplannen AO betrokken heeft in haar oordeel over de AO-beschrijving van de organisatie-onderdelen van het departement. Voor de toekomst is afgesproken dat de DAD vanaf 1999 zal deelnemen aan de planning & controlcyclus. De DAD zal daarbij de Directeuren Generaal per trimester en per directie rapporteren over de voortgang van

de onderhoudsplannen en over de bevindingen uit de audits. De Rekenkamer constateerde derhalve dat de DAD de onderhoudsorganisatie van de AO en de beschrijving van de AO in haar controle betreft.

2.2.2.3 Werking onderhoudsorganisatie AO

Voor de beoordeling van de werking van de onderhoudsorganisatie is een onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin bij drie nieuwe of onlangs gewijzigde procedures de beschrijving van de AO is aangepast. Het betreft invoering van de regeling contractbeheer bij DAZB en de verwerking van een reorganisatie per 1 juli 1998 bij het directoraat-generaal Rechts-handhaving (DGRh) alsmede van de agentschapsvorming per 1 januari 1998 van het KLPD.

Ten aanzien van de werking van de onderhoudsorganisatie bij Justitie is de Rekenkamer van oordeel dat er tekortkomingen zijn. Bij KLPD is een aantal knelpunten en tekortkomingen aanwezig (zie hieronder bij punt 2.2.3). Deze zijn echter niet zodanig van aard dat zij als ernstig moeten worden beschouwd. De onderhoudsorganisatie AO bij DAZB voldoet qua werking aan de eisen. Over de werking van de onderhoudsorganisatie AO van DGRh, die recent is vastgesteld, kan pas vanaf 1999 een oordeel worden gegeven.

De Rekenkamer stelde in het algemeen vast dat de onderhoudsorganisatie in het eerste jaar dat deze werd toegepast nog niet dusdanig heeft gewerkt dat de wijzigingen in de AO in alle gevallen binnen een jaar hebben geleid tot een gewijzigde beschrijving. Naar verwachting zal in 1999, nadat in 1998 een jaar ervaring is opgedaan, een en ander beter verlopen.

2.2.2.4 Beschrijving AO

Bestuursdepartement

In het AO-statuut is opgenomen dat DAZB op het gebied van de AO facilitair is voor die onderdelen van het bestuursdepartement die geen zelfstandige AO-functie hebben. In het kader van de AO wordt onder bestuursdepartement dat deel van Justitie verstaan dat zich bezig houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende centrale diensten. In overleg met de directies Preventie, Jeugd & Sancties, Bestuurszaken en Rechtspleging is afgesproken dat deze dienstonderdelen het beschrijven en onderhouden van de AO zelf uitvoeren.

In 1998 hebben de directeuren van de DAD en DFEZ overleg gevoerd met de directeur DAZB over het op zeer korte termijn verder verbeteren van het financieel beheer bij het bestuursdepartement. Dit heeft geresulteerd in een «Plan van aanpak Financieel beheer bestuursdepartement». Het plan voldoet aan de gestelde eisen (opsomming tekortkomingen, toereikende maatregelen, concreet en realistisch tijdvak, prioriteitstelling van acties, verantwoordelijke persoon voor acties, periodieke voortgangsbewaking/rapportages, betrokkenheid van en bijsturing door de ambtelijke top). Het plan is pas in oktober 1998 formeel vastgesteld. In het plan zijn alle tekortkomingen opgenomen met vermelding van de maatregelen ter verbetering van het verplichtingenbeheer, de naleving van de Europese aanbestedingsregels, de knelpunten in de administratieve organisatie en het financieel beheer. Voor februari 1999 was voorzien in een toetsing op de implementatie. Medio maart zijn de eerste voorbereidingen daartoe in gang gezet. De resultaten waren ten tijde van de afronding en rapportage van het Rekenkameronderzoek nog niet volledig bekend, zodat de Rekenkamer de werking van de maatregelen niet op alle punten kon vaststellen. De Rekenkamer constateerde dat de verplichtingenadministratie, de beschrijving van het (Europees) inkoop-

proces en het financieel beheer van het bestuursdepartement nog verder verbeterd dienen te worden:

- tijdigheid registratie factuur (55% (te) laat);
- tijdige betaling van facturen (25% (te) laat);
- tijdigheid opboeken verplichting (15% na factuurdatum);
- opdracht/contract aanwezig (ontbrak bij 20%);
- bewijs dat prestatie is geleverd (afwezig bij 17%).

Wat betreft het (Europees) inkoopproces zijn er nog problemen die met name worden veroorzaakt door de nog steeds bestaande onbekendheid met de voorgeschreven procedures, de interpretatieverschillen waartoe de regelgeving nog aanleiding geeft en het ontbreken van jurisprudentie over deze recente regels. Een aantal verbeterpunten is vertraagd (zoals aanpassing verplichtingenproces, beschrijving (Europees) inkoopproces). Op grond van het bovenstaande maakte de Rekenkamer bezwaar voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement.

De minister antwoordde in zijn reactie dat de resultaten van de toets op de implementatie van het Plan van aanpak inmiddels bekend zijn. Daaruit blijkt dat de werking van de AO op onderdelen verder verbetering behoeft. Als maatregel daartoe heeft de minister de procedure Voorafgaand Toezicht bij het Bestuursdepartement ingevoerd die per 1 april 1999 in werking is getreden. Dit houdt onder andere in dat alle opdrachtbrieven, bestellingen, facturen etc. met financiële consequenties boven de f 30 000 vooraf aan DAZB ter toetsing in het kader van financieel beheer worden voorgelegd. Deze toets is gericht op het vooraf vaststellen van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en op de werking van de (interne controle) maatregelen, die opgenomen zijn in de AO-beschrijvingen. Indien de voorgenomen beheersbehandeling met financiële consequenties niet voldoet aan de criteria in het kader van het financieel beheer, dan wordt de opdracht (verplichting of betaling) geretourneerd aan de betreffende directie en wordt de opdracht niet uitgevoerd.

Maandelijks worden de bevindingen van voorafgaand toezicht besproken in de projectgroep werking AO/IC. Deze projectgroep bestaat uit de directeur DAZB, de directeur DAD en de directeur FEZ. De projectgroep rapporteert periodiek aan de budgethouder, het lid van de bestuursraad en de departementsleiding over de kwaliteit van het financieel beheer bij de verschillende directies. Daarnaast zal de projectgroep de minister tijdig informeren in het geval dat de ordelijkheid of controleerbaarheid van het financieel beheer dan wel de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring in gevaar dreigt te komen.

Naast bovenstaande maatregel gaf de minister aan dat hij de volgende drie maatregelen heeft genomen in het geval dat een budgethouder inmiddels heeft aangetoond dat het financieel beheer op orde is:

- de DAD monitort voortaan in hoeverre de gerapporteerde bevindingen en overige tekortkomingen uit de opgestelde AO-onderhoudsplannen en AO-audits, die een onderdeel vormen van de planning&controlcyclus van het bestuursdepartement, tijdig worden weggenomen;
- recentelijk heeft de bestuursraad van het departement een Controlnotitie DAZB vastgesteld. Daarin is uiteengezet welke rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden DAZB heeft ten aanzien van de controlfunctie binnen het bestuursdepartement;
- in mei 1999 is het Formatierapport DAZB afgerond. Daarin is rekening gehouden met de personele capaciteit (drie fte's) voor AO/IC-werkzaamheden. In de tweede helft van 1999 zal een aanvang worden gemaakt met de feitelijke invulling van de formatie.

De Rekenkamer beoordeelde de maatregelen als toereikend. Zij handhaafde haar bezwaar daarom niet.

Overige bevindingen AO

In 1998 zijn alle AO-onderhoudsplannen gereed gekomen en geautoriseerd door het verantwoordelijke management en zijn, met uitzondering van de IND en SAFIR, bij alle organisatie-onderdelen van het Ministerie van Justitie AO-audits uitgevoerd en vastgesteld door het betreffende management. De onderhoudsplannen en de AO-auditplannen zijn voor 1999 ingebed in de planning- en controlcyclus van het departement. In veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel en ook de goede werking van de organisatie conform de beschreven AO liet nog te wensen over. De decentrale diensten verleenden in 1998 onvoldoende prioriteit aan het instrument AO.

Uit de AO-audit-rapportages kan worden geconcludeerd dat er nog een groot aantal verbeterpunten is. Bij DJI bijvoorbeeld dient het draagvlak voor de AO te worden vergroot en de beschrijvingen van de AO, de opzet van de onderhoudsorganisatie en de aansturing inzake de AO vanuit het hoofdkantoor van de dienst verder te worden verbeterd. Bij de directie Rechtspleging en bij het Openbaar Ministerie was bijvoorbeeld zelfs sprake van enige achteruitgang. De belangrijkste procedures en interne controles die bij de directie Rechtspleging verbeterd dienen te worden zijn: de kwaliteit van de (tussentijdse) afsluiting van de financiële administratie, de betrouwbaarheid van met name de productiegegevens en de P&C-cyclus, het jaarverslag en de artikelgewijze toelichting, de naleving van de Europese aanbestedingsregels, de juiste/volledige verwerking van mutaties in het salarissysteem en de aanwezigheidscontrole, de juistheid en volledigheid van de verantwoorde griffierechten alsmede de voortgangsbewaking op de tijdige afwikkeling van posten. Bij de arrondissementen waren de AO-beschrijvingen niet meer actueel en voldeden de handboeken AO niet in alle gevallen aan de eisen van het AO-statuut. De belangrijkste procedures en interne controles die verbeterd kunnen worden betreffen de juiste en volledige registratie van processen-verbaal, de voortgangsbewaking op de afdoening ervan en de op risicoanalyse gebaseerde en in functiescheiding uitgevoerde accordering van genomen beslissingen op de processen-verbaal. Ook waren de AO-audits nog onvoldoende structureel ingebed bij de arrondissementen.

2.2.2.5 Conclusies

Uit het bovenstaande blijkt dat het gehanteerde instrumentarium in opzet tot een verbetering en beheersing van de kwaliteit kan leiden. Dit heeft in 1998 echter tot onvoldoende resultaat geleid voor de beschrijving van de AO en het goed werken van de AO. De Rekenkamer dringt erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen.

2.2.2.6 Reactie minister

De minister benadrukte in zijn antwoord dat op het terrein van de AO de afgelopen jaren een belangrijke inhaalslag is gepleegd. Tegelijkertijd onderkende hij dat de inbedding van de onderhoudsorganisatie nog de nodige aandacht vereist. Om die reden zijn in 1998 AO-audits geïntroduceerd, is het onderwerp AO veelvuldig aan de orde geweest in het Control-lersplatform en Audit Committee en wordt in de accountantscontrole bijzondere aandacht besteed aan de werking van de AO. Daarnaast is recent besloten dat de AD zal gaan deelnemen aan de advisering in het kader van de planning- en controlcyclus. Dit brengt met zich mee, dat er op managementniveau extra aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in het financieel beheer gedurende het lopende jaar. Hierdoor kan beter worden gewaarborgd dat de knelpunten gedurende het jaar worden opgepakt en opgelost, zodat structurele verbetering kan

ontstaan. Ten slotte verwachtte de minister dat van het eerdergenoemde Voorafgaand Toezicht bij het bestuursdepartement een belangrijke preventieve (en voorzover noodzakelijk ook repressieve) werking uit zal gaan op de werking van de AO.

2.2.3 Administratieve organisatie KLPD

2.2.3.1 Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het bestuursdepartement (dat deel van Justitie dat zich bezig houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende centrale diensten) en de decentrale diensten waaronder het KLPD. De belangrijkste bij het KLPD gesignaleerde tekortkomingen in de AO waren onjuiste prioriteitstelling bij het aanbrengen van een veelheid van verbeteringen, geen bevredigend schema van realisatiedata van de aan te brengen verbeteringen, voor een aantal processen was geen verantwoordelijke functionaris aangewezen en er was niet voorzien in een toets op de werking van de AO door het KLPD zelf.

In april 1997 werd aan de Rekenkamer een plan van aanpak voor de verbetering aangeboden. Dit plan van aanpak werd in overleg met de Rekenkamer gekoppeld aan een drietal in de tijd uitgezette mijlpalen.

De realisatie van de eerste mijlpaal was voor de Rekenkamer aanleiding om het bezwaar niet te handhaven. In het kader van het rapport bij de financiële verantwoording 1997 werd een vervolgonderzoek ingesteld dat met name gericht was op de realisatie van de resterende twee mijlpalen.

De Rekenkamer constateerde dat het KLPD in 1997 veel inspanningen had verricht om de tekortkomingen in de AO weg te nemen en de mijlpalen volgens het plan van aanpak te realiseren. De implementatie van de divisie-specifieke processen was echter eind 1997 nog niet geheel gerealiseerd.

De Rekenkamer was van mening dat het KLPD in opzet voldoende maatregelen had getroffen om te komen tot adequate beheersing van de AO. De Rekenkamer drong aan op voortvarende uitvoering van het bijgestelde plan van aanpak en het AO-onderhoudsplan 1998 met medewerking van het verantwoordelijke lijnmanagement. De minister van Justitie zegde in antwoord op de constatering van de Rekenkamer onder meer toe dat FEZ zou toezien op de juiste en tijdige uitvoering van een stelsel van maatregelen om een adequate beheersing van de AO/IC bij het KLPD mogelijk te maken.

In het onderzoek van de Rekenkamer over 1998 werd nagegaan hoe de situatie zich tot 1 februari 1999 had ontwikkeld. Daarbij zijn mede betrokken de veranderingen en problemen (onder andere de tijdsdruk), die veroorzaakt worden door de agentschapsstatus en de toekomstige overgang van de KLPD van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2.3.2 Bevindingen

In de zomer van 1998 werd door een extern bureau een AO-audit uitgevoerd. Conclusie daarvan was dat de volledigheid, kwaliteit en actualiteit van de AO bij het KLPD alsmede de daarbij behorende onderhoudsorganisatie op dat moment voldoende waren. Resterende onvolkomenheden zouden nog in 1998 kunnen worden opgelost.

De DAD concludeerde in haar controle over 1998 dat de in 1997 ingezette verbeteringen in 1998 verder zijn doorgezet, zoals het opstellen van onderhoudsplannen, het houden van AO-audits met medewerking van de KLPD. Daarnaast stelde de DAD vast dat de planning & controlcyclus in opzet voldoet. De realisatie en invulling daarvan vertonen echter nog gebreken.

De KLPD geeft een tamelijk optimistisch beeld van de mogelijkheden tot verbetering. Telkens blijken verbeteringen meer tijd te vragen dan eerst werd aangenomen. De verbetering van de AO is niet een zaak die van vandaag op morgen geregeld kan worden. Aspecten van de in 1996 waargenomen problemen spelen nog steeds een rol. Daarbij gaat het met name om de bevordering van een systematische aanpak van veranderingen en verbeteringen. De manier van het stellen van prioriteiten, van het signaleren van noodzakelijke veranderingen en van de verantwoordelijkheid voor de werking van een – in opzet goed – systeem vergen constante aandacht. Daarnaast is een volledige signalering van de Europese aanbestedingsprocedure nog niet gewaarborgd.

2.2.3.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat in 1998 evenals in 1997 opnieuw voortgang is geboekt bij het onderhoud en bewaking van de AO van het KLPD, maar dat een aantal problemen nog niet is opgelost.

2.2.4 *Bewakingskosten burgerluchthavens*

2.2.4.1 Inleiding

Het Ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse burgerluchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie is belast met de uitvoering van de beveiligingstaak. Een groot deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan een extern beveiligingsbedrijf (Seceurop). De KMar is operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiliging door Seceurop. De uitgaven komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie (artikel 09.03 Personeel en materieel overige diensten) en zullen voor 1998 uitkomen op circa f 86,9 miljoen.

De Rekenkamer rapporteerde sinds 1995 over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. De Rekenkamer besloot in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2). Dat onderzoek richtte zich op de toereikendheid van de door de minister getroffen maatregelen om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen.

De Rekenkamer concludeerde dat het ministerie voor 1997 toereikende maatregelen heeft getroffen om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de bewakingskosten burgerluchthavens zo veel mogelijk weg te nemen. De Rekenkamer was voorts van mening dat de situatie zich in 1998 in opzet zodanig verder zou verbeteren, dat naar verwachting alle gesignaleerde knelpunten tot het verleden zouden behoren; dit betrof in het bijzonder de invoering van een nieuw contract met Seceurop dat op 24 februari 1998 door de minister is getekend. Op grond daarvan besloot de Rekenkamer geen bezwaar te maken. Wel zegde de Rekenkamer toe om in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 opnieuw aandacht te besteden aan dit onderwerp. Mocht daaruit alsnog blijken dat er onvoldoende vorderingen zijn gemaakt bij de implementatie en de

werking van de maatregelen dan zou de Rekenkamer opnieuw overwegen om bezwaar te maken.

In haar reactie gaf de minister aan dat een van de voorwaarden die van groot belang was om de nieuwe werkwijze volgens het nieuwe contract met Seceurop te kunnen implementeren de invulling van de decentrale planningsfunctie van de KMar was. Het Ministerie van Defensie had inmiddels toegezegd gevolg te zullen geven aan de invulling van de decentrale planningsfunctie. Voorts merkte de minister op dat de laatste hand werd gelegd aan een controleprotocol.

Sinds 1 september 1998 wordt volgens het bovengenoemde nieuwe contract gewerkt, dat wil zeggen een half jaar na ondertekening van het contract zoals in het contract is opgenomen. Daarmee is een gedeeltelijk nieuwe werkwijze in werking getreden: planning van werkzaamheden door KMar, wijze van factureren en vergoeding, verklaring van externe accountant van Seceurop, steekproefsgewijze toetsing van door Seceurop geleverd werk door KMar.

Voorwaarden voor het implementeren van de nieuwe werkwijze in samenhang met de inwerkingtreding van het nieuwe contract waren:

- invulling van de decentrale planningsfunctie door de KMar;
- het ten behoeve van de decentrale planningsfunctie gebruik kunnen maken van een (nieuw) computerprogramma door de KMar (een plannings-, een registratie- en een verificatiemodule);
- het overeenkomen van een controleprotocol tussen Justitie en Seceurop.

2.2.4.2 Bevindingen

Naar aanleiding van het nieuwe contract met Seceurop is een plan «Plan van aanpak Werken conform nieuw contract» (PW) op 27 maart 1998 vastgesteld. De Rekenkamer stelde vast dat dit plan voldeed aan de door haar gestelde eisen (opsomming tekortkomingen, toereikende maatregelen, concreet en realistisch tijdvak, prioriteitstelling van acties, verantwoordelijke persoon voor acties, periodieke voortgangsbewaking/ rapportages, betrokkenheid van en bijsturing door de ambtelijke top). Er is voorzien in een toetsing van de implementatie van het nieuwe contract in het eerste half jaar van 1999 (evaluatie gestart vanaf maart 1999). De resultaten van deze toetsing waren echter gezien de planning nog niet bekend ten tijde van de afronding van het Rekenkameronderzoek. Of de ingevoerde maatregelen voldoende werken is daarom nog niet vast te stellen.

De decentrale planningsfunctie door de KMar is eind 1998 (operationeel) ingevuld. Van het daarvoor ontwikkelde geautomatiseerde plannings-systeem «X-pier» was het onderdeel verificatie-module echter nog steeds voor een deel in ontwikkeling. Er is voorzien in een toetsing van de implementatie in het eerste half jaar van 1999 (EDP-audit gestart begin 1999). De resultaten van deze toetsing waren echter gezien de planning nog niet bekend ten tijde van de afronding van het Rekenkameronderzoek. Of de ingevoerde maatregelen, waaronder X-pier, voldoende werken is daarom nog niet vast te stellen.

Verder is een controleprotocol tussen Justitie en het ingehuurde externe beveiligingsbedrijf Seceurop op 3-3-1999 voorlopig vastgesteld. Het zal naar aanleiding van de resultaten van bovengenoemde EDP-audit door de Defensie accountantsdienst zonedig worden geactualiseerd en daarna pas definitief worden vastgesteld. Aangezien de rapportage over bovengenoemde EDP-audit is voorzien in mei 1999 kan het protocol naar verwachting pas op zijn vroegst rond juni 1999 definitief worden

vastgesteld. Op 2-2-1999 is ook een separaat controleprotocol inzake de aangeleverde facturen tussen Seceurop en diens externe accountant PricewaterhouseCoopers vastgesteld.

Daarentegen was de nieuwe AO op 1-3-1999 nog niet formeel vastgesteld. Er is sprake van ernstige vertraging bij de KMar wegens de complexiteit van de vertaalslag naar SDW-AO, de inmiddels noodzakelijke actualisering van de nieuwe AO en vacatures bij het AO-personeel van de KMar. Derhalve wordt betwijfeld of formele vaststelling op korte termijn haalbaar is.

De resultaten van de controle van de beveiligingskosten over de periode 1 april-1 september 1998 waren vastgesteld en beschikbaar. De conclusies over die periode waren positief. De controlerapporten over de resterende periode van 1998 waren, deels ernstig, vertraagd en waren derhalve ten tijde van het Rekenkameronderzoek nog niet beschikbaar. De conclusies in het alsnog op 2 februari 1999 door KPMG uitgebrachte rapport over de periode 1 januari-1 april 1998 waren positief. Uit de informatie die tot maart 1999 de DAD vanuit de Defensie accountantsdienst had bereikt leidt de DAD af dat er ook over de maand december 1998 geen problemen te verwachten zijn. Naar wordt gehoopt is dit, met uitzondering van september, ook het geval voor de maanden oktober en november (ten tijde van de afsluiting van het RFV1998 door de Rekenkamer was nog geen rapportage van de Defensie accountantsdienst ontvangen).

2.2.4.3 Conclusies

Er zijn vorderingen gemaakt bij de implementatie van de maatregelen die de tekortkomingen in het financieel beheer van de beveiliging van burgerluchthavens dienen op te heffen. Dit betreft met name de operationele invulling van de decentrale planningsfunctie door de KMar eind 1998 en het voorlopige controleprotocol per 3 maart 1999. Daarentegen zijn de verificatiemodule van het geautomatiseerde planningsstelsel X-pier en de AO bij de KMar vertraagd. Deze zullen niet op zeer korte termijn kunnen worden afgerond. De concepten daarvan worden bij de uitvoering van de werkzaamheden echter wel reeds toegepast.

Om vast te kunnen stellen of het voorlopige controleprotocol en de concept-AO in de praktijk reeds voldoende werken is het van essentieel belang dat eerst de resultaten bekend worden van de EDP-audit en van de evaluatie van de implementatie van het nieuwe contract. Aangezien deze resultaten naar verwachting niet voor mei 1999 bekend zijn kan de Rekenkamer niet vaststellen of er vorderingen zijn gemaakt bij de werking van de maatregelen die de tekortkomingen in het financieel beheer moeten opheffen. Derhalve is op dit moment ook niet vast te stellen of het financieel beheer voldoende functioneert.

Aangezien bij de uitvoering van de werkzaamheden in de praktijk wel reeds volledig met bovengenoemde (concept-) maatregelen wordt gewerkt, kan worden geconstateerd dat er in 1998 ten opzichte van het voorafgaande jaar 1997 wederom vooruitgang is geboekt. De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens. Dat vervolgonderzoek betreft dan de resultaten van de maatregelen die in een laatste stadium van afronding waren ten tijde van de afsluiting van het Rekenkameronderzoek over 1998:

- de toetsing van de resultaten van EDP-audit en evaluatie;
- de definitieve afronding en vaststelling medio 1999 van controleprotocol en AO;
- de accountantscontrole over geheel 1998 (maart 1999).

2.2.5 Samenvattend oordeel

Rekening houdend met de inspanningen van het Ministerie van Justitie om de AO op orde te brengen en gezien bovenstaande bevindingen beoordeelde de Rekenkamer de beschrijving en onderhoudsorganisatie AO voor het Ministerie van Justitie in zijn totaliteit als matig.

voldoende	matig	onvoldoende
	x	

2.3 Accountantscontrole

2.3.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De DAD heeft een goedkeurende verklaring voor 1998 afgegeven bij de financiële verantwoording van het ministerie.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de DAD-rapportage.

De Rekenkamer stelde vast dat de DAD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

voldoende	matig	onvoldoende
x		

2.3.2 Accountantscontrole financieel beheer

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de accountantscontrole gericht op de ijkpunten financieel beheer was verkennend van aard. Dit betekent dat zij geen gebruik heeft kunnen maken van oordelen van de DAD over het financieel beheer. Wel heeft zij voor het vermelden van tekortkomingen gebruik kunnen maken van de resultaten van de DAD-controle.

2.4 Automatisering

2.4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft een verdiepend vervolgonderzoek uitgevoerd naar de naleving van het in 1994 vastgestelde VIR.

Daarnaast heeft de Rekenkamer een verkennend onderzoek uitgevoerd naar het beheer van drie geautomatiseerde informatiesystemen:

- de begrotingsadministratie;
- de personeelsadministratie;
- de voorraadadministratie.

Het verrichtte onderzoek was voor 1998 inventariserend van karakter en (nog) niet primair gericht op het vormen van een oordeel. Voorzover de Rekenkamer bij deze inventarisatie evenwel op belangrijke tekortkomingen stuitte, rapporteert zij daar wel over.

2.4.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) zijn minimumeisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de rijksdienst per 1 januari 1997 zou moeten voldoen. Het VIR voorziet onder meer in een stappenplan dat er uitein-

delijk toe moet leiden dat elk ministerie voor alle systemen beschikt over een actueel beveiligingsplan dat gebaseerd is op een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (AKA). De DAD dient de implementatie hiervan vervolgens te beoordelen.

Met de invoering van het VIR dient elk departement te beschikken over een vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid. Bij het Ministerie van Justitie is dit beleid op 1 oktober 1998 vastgesteld. In dit beveiligingsdocument wordt op hoofdlijnen aandacht geschonken aan de strategische uitgangspunten die het ministerie hanteert voor de informatiebeveiliging. Er wordt nog gewerkt aan het vaststellen van een algemeen beveiligingsniveau («baseline informatiebeveiliging») waaraan alle informatiesystemen bij Justitie moeten gaan voldoen.

Hoewel de invoering van het VIR formeel voltooid zou moeten zijn, is de Rekenkamer, gelet op de andere ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie, van mening dat het ministerie ultimo 1998 ten minste met de AKA's gereed zou moeten zijn. In dat geval beoordeelt de Rekenkamer de implementatie van het VIR als «voldoende». Is nog in het geheel geen start gemaakt dan luidt het oordeel «onvoldoende». Blijkt dat het ministerie wel gestart is met de AKA's, maar de afronding in 1998 nog niet plaats heeft gevonden, dan luidt het oordeel «matig».

Medio 1998 oordeelde de afdeling Informatievoorziening en Infrastructuur van DAZB in haar voortgangsrapportage over de informatiebeveiliging dat nog niet voor alle sectoren beveiligingsplannen (waarin de AKA-analyses) waren opgesteld en het ook niet duidelijk was wanneer dit wel het geval zou zijn. Uit een rapportage van het audit-committee van oktober 1998 blijkt dat de aanpak van AKA-analyse per sector verschilt. Bij DJI is dit grootschalig opgepakt, maar bij de IND moest men nog beginnen. De Rekenkamer oordeelde dat het uitvoeren van AKA-analyses kennelijk «onder handen» is en waardeerde de voortgang daarom als matig.

Ten slotte is een oordeel gegeven over de voortgang in de implementatie van het VIR in 1998. Bij Justitie was de voortgang in de ontwikkeling van het VIR in 1998 beperkt.

De opgestelde AKA's dienen vervolgens te leiden tot informatieplannen met daarin een stelsel van samenhangende beveiligingsmaatregelen die vervolgens in de praktijk dienen te worden geïmplementeerd. Bij Justitie bleek dat er op centraal niveau geen inzicht is in de voortgang van de implementatie van het beveiligingsbeleid. Dit scheidt weinig vertrouwen. Een krachtige centrale aansturing lijkt bij Justitie op dit punt te ontbreken.

Justitie is met het opstellen van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (AKA's) wel gestart, maar heeft deze nog niet afgerond. De Rekenkamer beoordeelt de implementatie van het VIR als matig.

voldoende	matig	onvoldoende
	x	

2.4.3 Informatiesystemen

2.4.3.1 Begrotingsadministratiesysteem

Het Ministerie van Justitie beschikt over een groot aantal begrotingsadministratiesystemen. Het onderzoek heeft betrekking op het systeem Jurist. Dit is het begrotingsadministratiesysteem van het bestuursdepartement. Daarnaast zijn uitvoeringssystemen met belangrijke financiële

gegevens bij het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de IND. De DAD bleek een vrijwel volledig beeld te hebben van de verwerkingsorganisaties en gebruikersorganisaties van de centrale systemen en van de verwerkingsorganisaties van de decentrale financiële systemen. Op een enkele uitzondering na was dit beeld positief. Bij het departement heeft men echter geen beeld van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau bleek dat voor het systeem Jurist geen calamiteitenplan beschikbaar is en de uitwijkmogelijkheid voor dit systeem onvoldoende geregeld is.

2.4.3.2 Personeelsinformatiesysteem

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

2.4.3.3 Voorraadinformatiesysteem

Er is bij het bestuursdepartement geen sprake van een goederenbeweging. Er is een geautomatiseerde activa-administratie. Hierin worden de gebouwen geadministreerd. De kwaliteit van de gegevens in dit systeem is voor wat betreft actualiteit en volledigheid matig. De huidige inventarisadministratie is niet aan de accountantscontrole onderworpen. Een ministeriële richtlijn voor de wijze waarop en welke activa dienen te worden geadministreerd ontbreekt. De Rekenkamer heeft derhalve tekortkomingen geconstateerd bij het voorraadinformatiesysteem.

2.4.3.4 Overige bevindingen

De afronding van het millenniumproject bij de IT-organisatie van het KLPD stond in aanvang gepland voor eind 1998. De voortgang van het project wordt onder andere gehinderd door het ontbreken van systeembeschrijvingen, alsmede een gebrek aan capaciteit en deskundigheid. Als nieuwe einddatum is vervolgens juni 1999 genoemd. Extra capaciteit en deskundigheid is ingehuurd. Bij het departement bestaan echter inmiddels ernstige twijfels of de millenniumproblematiek op deze nieuwe datum is opgelost.

Gezien het belang van de informatiesystemen van het KLPD bij de rechtshandhaving acht de Rekenkamer dit een zorgelijke ontwikkeling en dringt zij er bij de minister op aan de voortgang van dit project nauwlettend te bewaken en waar nodig bij te sturen.

Een onderzoek van de EDP-Audit Pool van de systemen Mulder en Strabis bij het CJIB is gestaakt met als reden dat, door een gebrekkige documentatie, de werking van deze systemen niet was te achterhalen. Gezien de gevolgen die dit soort gebreken kan hebben voor de controleerbaarheid en de onderhoudbaarheid van computersystemen acht de Rekenkamer deze situaties niet aanvaardbaar. Zij verzoekt de minister te inventariseren in hoeverre hierbij sprake is van een structureel probleem en aansluitend daarop passende maatregelen te treffen.

De automatisering wordt bij het Ministerie van Justitie breed ingezet bij het beheersen van de informatiestromen. Dit leidt tot een grote verscheidenheid aan systemen waarin financiële verantwoordingsinformatie wordt verwerkt. Uit deze eerste inventarisatie blijkt dat bij Justitie de belangrijkste systemen op centraal niveau over het algemeen op een behoorlijk niveau worden beheerd. Daarnaast zijn er met name decentraal veel systemen met financiële verantwoordingsinformatie waarvan het

beeld op dit punt negatief is (milleniumproject KLPD, documentatie van de systemen Mulder en Strabis bij het CJIB).

Bij het voorraadinformatiesysteem constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens.

geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
	x	

2.4.4 Overkoepelend oordeel automatisering

Op het gebied van automatisering heeft de Rekenkamer bij het Ministerie van Justitie tekortkomingen geïdentificeerd in:

- het begrotingsadministratiesysteem, waarbij op het departement geen beeld bestaat van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau is er geen calamiteitenplan en uitwijkmogelijkheid voor het systeem Jurist;
- de kwaliteit van de gegevens in het voorraadinformatiesysteem.

geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
	x	

Reactie minister

De minister antwoordde dat hij het aspect informatiebeveiliging van groot belang acht voor zijn departement, juist omdat het veelal om derden-gegevens gaat, die privacygevoelig (kunnen) zijn. Hij zegde toe dit onderwerp in 1999 de aandacht te geven, die noodzakelijk is om verbetering op dit terrein te bewerkstelligen.

2.5 Informatievoorziening

De Rekenkamer heeft een rijksbreed vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwantiteit en kwaliteit van kengetallen in de financiële verantwoordingen 1998. Opname van kengetallen in de toelichting op de begroting en verantwoording acht de Rekenkamer van belang voor:

- vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect);
- verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties (doelmatigheid);
- verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheid).

De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidszaken. Het doel is om inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen. De Rekenkamer onderscheidt vier soorten kengetallen:

- ramingskengetallen (volume-eenheid gekoppeld aan een bedrag per volume-eenheid) doelmatigheidskengetallen (kosten/prestatie);
- doeltreffendheidskengetallen (resultaat/doelbereiking);
- kwaliteitskengetallen (kwaliteit van het uitvoeringsproces).

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer zich op de volgende onderzoeksvragen gericht:

1. Wordt ten opzichte van het voorgaande jaar een groter deel van de begroting en verantwoording toegelicht met kengetallen; zijn er

- kwantitatieve ontwikkelingen zichtbaar op het gebied van ramings- en doelmatigheidskengetallen?
2. Wordt er in de toelichting meer aandacht besteed aan informatieverstrekking over doeltreffendheid en kwaliteit; zijn er kwalitatieve ontwikkelingen zichtbaar?
 3. Voldoet de artikelgewijze toelichting aan de daaraan te stellen eisen?

Kwantitatief

In de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Justitie staan zestien zinvol toe te lichten artikelen. De Rekenkamer constateerde dat in de begroting twaalf artikelen met ramingskengetallen en acht artikelen met doelmatigheidskengetallen zijn toegelicht. In de financiële verantwoording 1998 zijn dat tien en zeven artikelen. Het bedrag dat met ramingskengetallen is toegelicht is gedaald. Het bedrag dat met doelmatigheidskengetallen is toegelicht is nagenoeg hetzelfde gebleven.

Kwalitatief

In het algemene deel van de toelichting bij de financiële verantwoording wordt aangegeven wat is gerealiseerd van de beleidsvoornemens die in de begroting 1998 zijn opgenomen. Trendvergelijkingen over de periode 1995–1998 (inclusief de ramingen voor 1998) zijn voor een aantal artikelonderdelen grafisch weergegeven. Over de kengetallen merkt het ministerie op dat er onderzoek gedaan is naar het gebruik en de kwaliteit van de kengetallen in de planning- en controlcyclus. Ten behoeve van een betere basis voor verantwoording zullen in de toekomst verbeteringen worden doorgevoerd. De ontwikkeling en het gebruik van kostprijzen wordt voortgezet.

De artikelsgewijze toelichting voldoet aan de gestelde eisen.

Bij een groot aantal artikelen zijn volume- en/of prestatiegegevens opgenomen. Deze gegevens hebben betrekking op het begrotingsjaar 1998. De ramingen voor 1998 zijn eveneens in deze overzichten opgenomen.

De toelichtingen bij een aantal artikelen bevatten kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld personeelsomvang, instroom van zaken bij de zittende magistratuur, afdoening van strafzaken door het openbaar ministerie en voorlichtingsrapportages van de reclassering. Deze trendvergelijkingen hebben betrekking op de periode 1995–1998 (inclusief de raming 1998). In de artikelsgewijze toelichting wordt niet ingegaan op de doelstelling van het beleid, ook worden de doelstellingen niet gekwantificeerd. In de toelichting wordt niet ingegaan op de doeltreffendheid en kwaliteit van het beleid. Bij één artikel is een kwaliteitskengetal opgenomen, namelijk de afhandelingsduur van strafzaken bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.

Omtrent de ontwikkeling en betekenis van de kengetallen wordt in de artikelsgewijze toelichting niet ingegaan.

De Rekenkamer stelde vast dat aan de aanbevelingen van de werkgroep Kwaliteit van de Financiële Verantwoording wordt voldaan. De verantwoording bevat een inhoudsopgave, een leeswijzer, een trefwoordenregister, een lijst van gebruikte afkortingen en grafische presentaties. De artikelsgewijze toelichting heeft een vaste structuur. In de begroting zijn de realisatiegegevens over 1996 en 1997 opgenomen, in de verantwoording geldt dit voor een deel van de artikelen.

De Rekenkamer concludeerde dat het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de financiële verantwoording ten opzichte van 1997 is afgenomen. Op basis van deze constatering kwam de Rekenkamer voor het ijkpunt kengetallen tot het oordeel matig. De Rekenkamer stelde vast dat de kwaliteit van de financiële verantwoording

door het opnemen van resultaten van beleid en doelbereiking kan worden verbeterd.

voldoende	matig	onvoldoende
	x	

2.6 Financiële functie

De Rekenkamer heeft rijksbreed een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de financiële functie om een eerste beeld te krijgen van de opzet en werking daarvan. Onder de financiële functie verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor het (ordelijk en controleerbaar) financieel beheer. Het Ministerie van Justitie is georganiseerd volgens het SG/DG-model waarbij het concept van integraal management wordt gehanteerd. Het SG/DG-model wordt toegepast met een tweetal modificaties. Ten eerste kent het ministerie een Bestuursraad (SG en DG's) waarin de algehele ambtelijke coördinatie en afstemming plaatsvindt. Ten tweede heeft een aantal directies een bestuurlijke in plaats van een nevenschiktelijke rol ten opzichte van uitvoeringsorganisaties. In sommige gevallen is hiervoor een veranderingstraject gestart.

Dit is bekrachtigd in 1996. Er is een scheiding aangebracht tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering: de voorbereiding vindt plaats binnen het bestuursdepartement, de uitvoering is in handen van aparte uitvoeringsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het daaraan gekoppelde beheer is zo laag mogelijk in de organisatie gelegd, te weten bij de directeuren van de beleidsdirecties en van de uitvoeringsorganisaties. Deze directeuren zijn tevens budgethouder. De verantwoordelijkheid voor het beheer omvat ook het financieel beheer en daarmee de organisatie van de eigen financiële functie. DFEZ heeft een controltaak ten opzichte van de uitvoerende organisaties en de DAZB voor het bestuursdepartement. Deze taak houdt onder meer in het scheppen van de kaders waarbinnen de directeuren hun financieel beheer kunnen uitvoeren en het houden van toezicht op de uitvoering. Gelet op het bovenstaande constateerde de Rekenkamer dat er geen noemenswaardige tekortkomingen zijn.

geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
	x	

2.7 Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (Misbruik & Oneigenlijk gebruik)

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. In de afgelopen jaren bestond onzekerheid over de betrouwbaarheid van de productiegegevens en daarmee over de rechtmatigheid van de bijdrage aan SRN. In 1996 heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het gevoerde financieel beheer, omdat de inspanningen van het ministerie om te komen tot betrouwbare productiecijfers en om een adequaat M&O-beleid te voeren onvoldoende waren. De geconstateerde tekortkomingen waren:

- een geïntegreerd plan van aanpak voor alle noodzakelijke verbeteringen ontbrak;

- het M&O-beleid vertoonde tekortkomingen ten aanzien van de aspecten regelgeving en sanctiebepaling;
- er waren achterstanden in de afrekening van subsidies;
- er was achterstand bij de toekenning van subsidie;
- de betrouwbaarheid van de productiecijfers over 1996 was nog niet gewaarborgd;
- er was nog niet besloten welke producten de basis vormen voor de afrekening over 1997.

De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde. In 1997 constateerde de Rekenkamer dat het programma van maatregelen volgens planning was uitgevoerd. Producten waren vastgesteld zodat er een basis gelegd was voor een voldoende meetbare en betrouwbare productieverantwoording. Dit heeft geleid tot een goedkeurende verklaring door de accountant van SRN. Tevens constateerde de Rekenkamer dat de afrekensystematiek en het daarbij behorende sanctiebeleid nader waren uitgewerkt en gepreciseerd en dat de achterstanden in de subsidieafrekeningen waren weggewerkt. De Rekenkamer was van mening dat daarmee de tekortkomingen in het M&O-beleid waren opgeheven.

In 1998 blijkt de foutenregistratie in de productieverantwoording weer te zijn toegenomen, onder meer als gevolg van vernieuwde productdefinities die moeilijk toepasbaar bleken te zijn. Hierdoor waren de realisatiecijfers over het eerste halfjaar van 1998 niet betrouwbaar. Dit wordt ook veroorzaakt door een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN (zoals een onbetrouwbaar geautomatiseerd systeem). Justitie heeft daarom besloten de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997. Hoewel de Rekenkamer kon vaststellen dat dit niet in strijd is met de betreffende regelgeving constateerde zij dat er bij de SRN ernstige tekortkomingen zijn. Tevens stelde zij vast dat Justitie:

- de problemen onderkent;
- voornemens is om op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren naar de sturing (het beheersinstrument) binnen SRN;
- de DAD in bovengenoemd onderzoek zal laten participeren;
- op korte termijn een plan van aanpak aan de Rekenkamer zal zenden dat kan dienen als controle-object.

M&O Stichting Reclassering Nederland

geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
		x

Reactie minister en commentaar Rekenkamer

De minister schreef in zijn reactie dat hij achteraf beschouwd van oordeel is dat in 1998 sprake was van een te vroege overgang naar de nieuwe productenlijn, omdat gebleken is dat in het proces onvoldoende waarborgen aanwezig waren om de betrouwbaarheid van de productiegegevens te borgen. Inmiddels is besloten tot voortzetting van de productenlijn 1997, totdat de overgang naar de nieuwe productenlijn met voldoende waarborgen is omgeven. De AD zal in 1999 een onderzoek verrichten naar de kwaliteitsborging in het nieuw ontwikkelde systeem. Daarbij zal worden nagegaan welke maatregelen zijn genomen om de kwaliteit te waarborgen.

In het rfv 1997 had de Rekenkamer geoordeeld dat de registratie van deze producten op basis van de bijbehorende productdefinities betrouwbaar was. De aanleiding tot wijziging van de productdefinities was derhalve niet gelegen in onzekerheid over de betrouwbaarheid van de realisatiecijfers inzake de productie. De wijziging was echter wel gebaseerd op een

andere sturingsvisie die het departement heeft ontwikkeld ten aanzien van SRN. Aan deze nieuwe visie wordt door de minister onverminderd belang gehecht. Daarom is opdracht gegeven aan een extern bureau om te komen tot de realisatie van de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om over te kunnen gaan op verdergaande outputfinanciering en -sturing. Op het moment dat de overgang naar dit nieuwe systeem met voldoende waarborgen is omgeven, zal de outputfinanciering en -sturing van de SRN hierop worden gebaseerd. Tot dat moment zal de SRN hiermee alleen «schaduwdraaien», zodat te allen tijde een betrouwbaar registratiesysteem beschikbaar blijft.

Het departement heeft naar de mening van de Rekenkamer hiermee in de eerste maanden van 1999 maatregelen opgestart, die vooralsnog als toereikend kunnen worden beschouwd. De Rekenkamer zal volgend jaar een financieel beheer onderzoek naar de resultaten van de implementatie van de genomen maatregelen uitvoeren.

2.8 Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)

De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen. Dit heeft geleid tot bedelingen van de DAD tegen de verantwoording en onzekerheden in de controle, die echter bij de departementale financiële verantwoording en de financiële verantwoording van de KLPD niet zodanig materieel zijn dat zij de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring aantasten. Bij de gerechtelijke laboratoria en de IND heeft dit geleid tot een accountantsverklaring met beperking. De Rekenkamer constateerde dat er sprake is van ernstige tekortkomingen.

EU-aanbestedingen

geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
		x

Reactie minister

De minister antwoordde dat er twee relevante ontwikkelingen op zijn departement zijn. Door instelling van het bovengenoemde Voorafgaand Toezicht voor verplichtingen en uitgaven bij de controldirectie (DAZB) van het bestuursdepartement wordt signaleerd of er (voorgenomen) verplichtingen en uitgaven zijn te constateren, die onder de werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen. Deze signalen worden intern gerapporteerd aan de betreffende budgethouder. Ook is het initiatief genomen om te komen tot een Platform Europese Aanbesteding, waarin de informatie en ervaringen over dit onderwerp worden uitgewisseld om zodoende tot een grotere bekendheid met en inzicht in deze richtlijnen te komen.

2.9 Conclusies over het financieel beheer

De Rekenkamer heeft rijksbreed de ijkpunten administratieve organisatie, accountantscontrole, automatisering en informatievoorziening onderzocht. Op enkele onderdelen van deze ijkpunten is een verdiepend onderzoek uitgevoerd dat heeft geleid tot een oordeel, te weten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van AO. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het VIR (onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;

- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening).
Oordeel: matig.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke ijkpunten, die van belang zijn voor het beeld over het financieel beheer aan de orde gekomen. Recapitulerend kan het volgende overzicht van de voor het departement relevante ijkpunten worden gegeven. Om eenduidig te rapporteren zijn de in de voorgaande paragrafen vermelde oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening		x	
Financiële functie	x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten			x
Transactieuitgaven en -ontvangsten			x

De tekortkomingen betreffen de volgende zaken:

Administratieve organisatie

Het instrumentarium voor de onderhoudsorganisatie van de AO kan in opzet tot een verbetering en beheersing van de kwaliteit leiden. Dit heeft in 1998 echter tot onvoldoende resultaat geleid voor de beschrijving van de AO en het goed werken van de AO. De Rekenkamer maakte bezwaar voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement. De maatregelen die de minister in zijn reactie aangaf beoordeelde de Rekenkamer als toereikend. Zij handhaafde haar bezwaar daarom niet. De Rekenkamer concludeerde dat in 1998 evenals in 1997 opnieuw voortgang is geboekt bij het onderhoud en bewaking van de AO van het KLPD.

Er zijn vorderingen gemaakt bij de implementatie van de maatregelen die de tekortkomingen in het financieel beheer van de beveiliging van burgerluchthavens dienen op te heffen. In 1998 is ten opzichte van het voorafgaande jaar 1997 wederom vooruitgang geboekt. De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens. Rekening houdend met de inspanningen van het Ministerie van Justitie om de AO op orde te brengen en gezien bovenstaande conclusies beoordeelde de Rekenkamer de beschrijving en onderhoudsorganisatie AO voor het Ministerie van Justitie in zijn totaliteit als matig. De Rekenkamer dringt erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen.

Automatisering

Justitie is wat betreft de automatisering wel gestart met het opstellen van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (AKA's), maar deze zijn nog niet afgerond. De Rekenkamer beoordeelde de implementatie van het VIR als matig.

Bij een verkennend onderzoek naar het begrotingsinformatiesysteem, het personeelsinformatiesysteem en het voorraadinformatiesysteem zijn door

de Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van de gegevens in het voorraadinformatiesysteem.

Informatievoorziening

De Rekenkamer is van mening dat het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de financiële verantwoording ten opzichte van 1997 is afgenomen. De Rekenkamer stelde vast dat de kwaliteit van de financiële verantwoording door het opnemen van resultaten van beleid en doelbereiking kan worden verbeterd.

Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten

De subsidiëring van de SRN is M&O-gevoelig. In 1998 blijkt de foutenregistratie in de productieverantwoording te zijn toegenomen (als gevolg van vernieuwde productdefinitie en een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN). Justitie heeft daarom besloten de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997. Hoewel de Rekenkamer kon vaststellen dat dit niet in strijd is met de betreffende regelgeving constateerde zij dat er bij de SRN sprake is van ernstige tekortkomingen.

Het departement heeft in de eerste maanden van 1999 maatregelen opgestart, die vooralsnog als toereikend kunnen worden beschouwd. Gelet daarop heeft de Rekenkamer besloten om voor het volgende jaar bij de minister van Justitie geen bezwaaronderzoek aan te kondigen. Wel zal zij volgend jaar een financieel beheer onderzoek naar de resultaten van de implementatie van de genomen maatregelen uitvoeren.

Transactieuitgaven- en ontvangsten

De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen. De Rekenkamer constateerde dat er sprake is van ernstige tekortkomingen.

2.10 Reactie minister

De minister merkte een aantal zaken in algemene zin op. De minister gaf aan dat de laatste jaren veel is geïnvesteerd in de verbetering van het financieel beheer bij zijn departement, zoals introductie van het bedrijfsvoeringsconcept van integraal management en van een planning- en controlcyclus, aanstelling van decentrale controllers, uitvoering van acties gericht op volledige en adequate beschrijvingen van de AO en het verbeteren van de infrastructuur (onderhoudsplanung en audits), instelling van gremia waarin ervaringen met de verbeteringsmaatregelen kunnen worden uitgewisseld op zowel uitvoerings- als strategisch niveau, vergroting van alertheid en aandacht voor het financieel beheer binnen het Audit Committee, het exclusief belasten van één lid van de Bestuursraad met de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het Ministerie. Hoewel deze maatregelen vooral gericht zijn op de randvoorwaarden waarbinnen de verbeteringen in het financieel beheer moeten worden gerealiseerd, zijn volgens de minister inmiddels resultaten zichtbaar geworden in de beperking van de onrechtmatige en/of onzekere uitgaven en in de verbeterde beheersing van uitgaven binnen de budgettaire kaders. De minister ziet de bestendinging van de verbeteringen, zodanig dat structureel positieve resultaten worden gerealiseerd, als belangrijke taak voor zijn departement. De ordelijkheid van het financieel beheer staat daarin centraal. De minister zag de gesignaleerde tekortkomingen als een aansporing om te komen tot deze verdere verbetering.

3 BEZWAARONDERZOEK

De Rekenkamer volgt jaarlijks ontwikkelingen op de terreinen waar zij in eerdere jaren bezwaaronderzoek heeft uitgevoerd. Bij het Ministerie van Justitie is in 1998 een vervolgonderzoek gedaan naar de AO van het Bestuursdepartement, de financiering bewakingskosten burgerluchthavens en de AO KLPD. Voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement maakte de Rekenkamer bezwaar. Op basis van de reactie van de minister van Justitie heeft zij dit bezwaar niet gehandhaafd. Voor de resultaten van dit onderzoek wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.4.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1 Bedragen van de rekening 1998, Ministerie van Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	8 307,0	7 352,0	1 011,7
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	8 307,0	7 287,0	1 011,7
Belangrijke fouten/ onzekerheden Onvolledigheden ²	0	65,0	0 (9,1)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal respectievelijk f 922,6 miljoen en f 17,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

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

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. De fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op vier uitgavenartikelen en één ontvangstenartikel.

Bij artikel U01.11 (Internationale samenwerking) werd een fout geconstateerd voor een bedrag van f 0,5 miljoen aan betaling die in 1998 heeft plaatsgevonden, terwijl de prestatie eerst in 1999 zal worden geleverd, zonder dat voldaan is aan de regelgeving met betrekking tot voorschotverlening.

Bij artikel U07.01 (Bijdrage IND) werd een fout geconstateerd voor een bedrag van f 7,0 miljoen als gevolg van ten onrechte niet-Europees aanbestede contracten. Voorts bestond op dit artikel onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 7,2 miljoen als gevolg van het mogelijk niet aanbesteden voor de inhuur van mensen en middeling van vliegtickets. Tot slot bestond onzekerheid over de volledigheid over de opbrengsten van leges voor een bedrag van f 2,8 miljoen. (Totaal fouten en onzekerheden f 17,0 miljoen). Als gevolg van de geconstateerde fouten betreffende de Europese aanbesteding heeft de DAD bij de financiële verantwoording van de IND een accountantsverklaring met beperking afgegeven.

Bij artikel U09.04 (Bijdrage KLPD) bestaat een onzekerheid van f 6,2 miljoen inzake de naleving van de richtlijn Europese aanbesteding (inhuur deskundigheid op het gebied van automatisering). Daarnaast bestaat een onzekerheid van f 0,9 miljoen over de volledigheid van de opbrengsten van het bedrijfsrestaurant en van de reparaties van wapens, als gevolg van het ontbreken van toereikende maatregelen van de AO/IC. Ook zijn onzekerheden aanwezig ter grootte van f 1,0 miljoen met betrekking tot de rechtmatigheid van de lasten voor brandstofkosten. Tot slot heeft het ontbreken van bescheiden of een ontoereikende onderbouwing geleid tot een onzekerheid van f 1,3 miljoen. In de verantwoording is voor diverse

uitgaven een fout geconstateerd van in totaal f 1,1 miljoen, totaal fouten en onzekerheden f 10,5 miljoen).

Bij artikel U09.05 (Personeel en materieel rechtspraak) werd een bedrag van f 12,0 miljoen aan fouten en f 25,0 miljoen aan onzekerheden geconstateerd bij diverse uitgaven waarvan met name ten onrechte niet-Europees aanbestede contracten (waarbij voor f 5 miljoen aan fouten en f 19,3 miljoen aan onzekerheden).

Bij artikel O01.01 (Diverse ontvangsten ministerie) constateerde de Rekenkamer onzekerheid over de volledigheid van een bedrag ad f 9,1 miljoen aan ontvangsten van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF). De reden hiervoor was dat het financiële systeem SAFIR de werkzaamheden onvoldoende had uitgevoerd, net als in voorgaande jaren het geval was.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie voldoet deels aan de eisen. Het algemene deel van de toelichting gaat niet in op de coördinatie en samenwerking met andere ministeries. Bij de artikelsgewijze toelichting wordt geen informatie verstrekt over belangrijke artikelspecifieke problemen in het financieel beheer en over de verdeling van de loonbijstelling die wel in de najaarsnota is toegelicht.

4.3 Saldibalans met toelichting

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

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

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

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1998. Daarvan worden afgetrokken:

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

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

Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 1998, Ministerie van Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	20 749,6	20 749,6
Niet beoordeeld	16 340,3	6 493,5
Beoordeeld	4 409,3	14 256,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 409,3	14 256,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 288,8 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1998 bedroeg het totaal van de baten f 398 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 391,3 miljoen. Het voordelig resultaat over 1998 bedroeg f 6,7 miljoen.

In de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie, onderdeel agent-schappen zijn de totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten verantwoord voor respectievelijk f 44,3 miljoen en f 27,7 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1998 bedroegen f 171,7 miljoen.

De Rekenkamer is van mening dat de kapitaaluitgaven en -ontvangsten niet deugdelijk zijn weergegeven. De kapitaaluitgaven dienen conform het gestelde in de Rijksbegrotingsvoorschriften te worden samengesteld uit:

- uitgaven onroerende zaken;
- uitgaven overige kapitaalgoederen;
- aflossingen.

De kapitaalontvangsten dienen conform het gestelde in de Rijksbegrotingsvoorschriften te worden samengesteld uit:

- leningen van het moederdepartement;
- investeringsbijdragen van het departement;
- een correctie voor desinvesteringen.

Op grond van het vorenstaande hadden de kapitaaluitgaven en -ontvangsten f 45,3 miljoen, respectievelijk f 28,7 miljoen moeten bedragen. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels wijzigingsbladen gemaakt.

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

4.5 Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen

De DJI is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1998 bedroeg het totaal van de baten f 1 949 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 1 926,3 miljoen. Het voordelig resultaat over 1998 bedroeg f 22,7 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 59,7 miljoen en f 68,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1998 bedroegen f 579,8 miljoen.

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

4.6 Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau

Het CJIB is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1998 bedroeg het totaal van de baten f 54,8 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 50,6 miljoen. Het voordelig resultaat over 1998 bedroeg f 4,2 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 3,5

miljoen en f 0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1998 bedroegen f 25,8 miljoen.

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

4.7 Financiële verantwoording agentschap Korps Landelijke Politiediensten

Het KLPD is een in 1998 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1998 bedroeg het totaal van de baten f 452,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 458,7 miljoen. Het nadelig resultaat over 1998 bedroeg f 6 miljoen.

In de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie, onderdeel agent-schappen zijn de totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten verantwoord voor respectievelijk f 19,5 miljoen en f 30,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1998 bedroegen f 226,8 miljoen.

De Rekenkamer is van mening dat de kapitaaluitgaven en -ontvangsten niet deugdelijk zijn weergegeven op grond van dezelfde overwegingen als vermeld bij het Agentschap IND hierboven. Op grond hiervan hadden de kapitaaluitgaven en -ontvangsten f 22,4 miljoen, respectievelijk f 32,9 miljoen moeten bedragen. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels wijzigingsbladen gemaakt.

De toelichting voldeed op de volgende punten niet aan de eisen: toelichting sluit niet altijd aan op de rekening, niet alle posten uit de Memorie van Toelichting bij de begroting zijn vermeld in de rekening (opbrengst verkopen, investeringsplan), de toelichting is niet zelfstandig leesbaar.

4.8 Oordeel over de financiële verantwoording

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

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- het niet voldoen aan de eisen van de toelichting op de rekening/ saldibalans. Het algemene deel van de toelichting bij de rekening gaat niet in op de coördinatie en samenwerking met andere ministeries. Bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening wordt geen informatie verstrekt over belangrijke artikelspecifieke problemen in het financieel beheer en over de verdeling van de loonbijstelling die wel in de najaarsnota is toegelicht.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 20,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 44,4 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;

- een bedrag van f 9,1 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI, CJIB en KLPD voldoen aan eerstgenoemde eis met uitzondering van

- het KLPD waarbij de toelichting niet op alle punten aan de eisen voldeed.

Aan de tweede eis voldoen deze verantwoordingen.

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Parkeren van gelden	1998		0,5		U 01.01	Internationale samenwerking	2,0	4.1
Niet Europese aanbesteed, inhuur personeel, middeling vliegtickets en opbrengsten van leges	1998		7,0	10,0	U 07.01	Bijdrage IND	438,1	4.1
Niet Europees aanbesteed, ontoereikende AO, onderbouwing onvolgende, brandstofkosten	1998		1,1	9,4	U 09.04	Bijdrage KLPD	438,6	4.1
Diversen waarvan met name niet-Europese aanbesteding (voor f 5 miljoen aan fouten en f 19,3 miljoen aan onzekerheden)	1998		12,0	25,0	U 09.05	Personeel & Materieel Rechtspraak	1 254,1	4.1
<i>Totaal</i>			20,6	44,4				
Ontvangsten								
Onvoldoende kwaliteit werkzaamheden SAFIR.				(9,1) ¹	O 01.01	Diverse ontvangsten ministerie	19,5	4.1
<i>Totaal</i>				(9,1)				
Agentschappen								
Toelichting sluit niet altijd aan op de rekening, niet alle posten uit de Memorie van Toelichting bij de begroting zijn vermeld in de rekening (opbrengst verkopen, investeringsplan), de toelichting is niet zelfstandig leesbaar.						Toelichting bij de financiële verantwoording van KLPD		4.7
<i>Totaal</i>								
Overige tekortkomingen								
In veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel, w.o. Europese aanbesteding, zie ook hierboven bij U07.01 en U09.04 en hieronder bij Transactie-uitgaven en -ontvangsten						Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		2.1.1 2.2.3

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
<ul style="list-style-type: none"> - de belangrijkste systemen worden op centraal niveau over het algemeen op een behoorlijk niveau beheerd. Daarnaast zijn er met name decentraal veel systemen met financiële verantwoordingsinformatie waarvan het beeld op dit punt veel minder duidelijk is; - bij het voorraad-informatiesysteem zijn er tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens; - het opstellen van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (AKA's) is wel gestart, maar nog niet afgerond. 						Automatisering		2.2.5
het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de financiële verantwoording is ten opzichte van 1997 afgenomen.						Informatievoorziening		2.2.9
<ul style="list-style-type: none"> - in 1998 is de foutenregistratie in de productieverantwoording weer toegenomen (vernieuwde productdefinities bleken moeilijk toepasbaar). 						Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (Stichting Reclassering Nederland)		2.2.10
De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen.						Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)		2.2.11

Totaal

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.