

Vergaderjaar 2000–2001

27 700

Financiële verantwoordingen over het jaar 2000

Nr. 12

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

Samenvatting		Inhoud		
		2	5	Financiële verantwoording 33
1	Inleiding	9	5.1	Oordeel over de financiële verantwoording 33
			5.2	Rekening 34
			5.3	Toelichting bij de rekening 35
2	Financieel beheer	10	5.4	Saldibalans met toelichting 35
2.1	Inleiding	10	5.5	Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) 36
2.2	Accountantscontrole	11	5.6	Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) 37
2.3	Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	12	5.7	Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) 37
2.4	Automatisering	13	5.8	Beleidsprioriteiten 37
2.5	Financiële functie	15		
2.6	Planning- en Controlcyclus	16		
2.7	Transactieuitgaven en -ontvangsten	17		
2.8	Parkeren begrotingsgeld	17		
2.9	Rijkshuisvesting	17	Bijlage	Overzicht van geconstateerde tekortkomingen 2000 bij het Ministerie van Justitie 40
2.10	Directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie	18		
2.11	Conclusies over het financieel beheer	21		
3	Overige beheersonderzoeken	22		
3.1	Materieelbeheer	22		
4	Bezwaaronderzoek	23		
4.1	Bezwaaronderzoek naleving van de Europese aanbestedingsregels	23		
4.2	Vervolgonderzoeken op bezwaar	26		

SAMENVATTING

Ontwikkelingen

Er zijn in 2000 vorderingen gemaakt in de verbetering van het financieel beheer op een aantal punten waarop de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1999 kritiek had. Ten opzichte van vorig jaar is de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving verbeterd, maar er zijn nog steeds tekortkomingen. Hetzelfde geldt voor het financieel beheer bij het bestuursdepartement, voor de automatisering, voor de administratieve organisatie en voor het parkeren van begrotingsgeld: verbeterd, maar nog tekortkomingen.

De kwaliteit van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en bij het OM is echter achteruit gegaan en vertoonde in 2000 ernstige tekortkomingen. De Rekenkamer meent dat hier sprake is van een zorgelijke situatie, aangezien er op korte termijn ingrijpende ontwikkelingen op stapel staan, die ook consequenties hebben voor het financieel beheer.

Directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie (OM)

De verbeteringen in het financieel beheer bij de directie Rechtspleging die in 1997 waren bereikt, waren in 1998 niet gecontinueerd en in 1999 niet verbeterd. In 2000 is het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren verder achteruit gegaan. In 2000 bleken er zowel bij de directie Rechtspleging als bij het Openbaar Ministerie ernstige tekortkomingen te zijn inzake de Europese aanbesteding, de personele uitgaven en het parkeren van begrotingsgeld. Daarnaast waren er specifieke tekortkomingen inzake de tijdigheid en volledigheid bij het verantwoorden van de ontvangsten van de griffierechten, de kwaliteit van de afstemming van de in beslaggenomen gelden met de financiële administratie en de tijdigheid van de registratie van de boetevonnissen. Het op orde brengen van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie is extra dringend, omdat ingrijpende ontwikkelingen op stapel staan: de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer van de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie, de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak en de invoering van de euro. Vandaar dat de Rekenkamer de situatie bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie als zorgelijk kenschetst.

Bezwaaronderzoek Europese aanbestedingen

De situatie rond Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, was in voorgaande jaren zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. Aangezien het hier ging om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan, heeft de Rekenkamer hiernaar een bezwaaronderzoek uitgevoerd.

Uit dat onderzoek blijkt dat het ministerie in 2000 conform de toezeggingen en de planning een groot aantal verbeteractiviteiten heeft gestart en uitgevoerd. Gezien de geconstateerde daling in onrechtmatigheden en onzekerheden bij de Europese aanbestedingen in 2000 hebben deze maatregelen voor het jaar 2000 tot verbeteringen geleid bij met name het bestuursdepartement en de IND. Bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie zijn de tekortkomingen echter aanzienlijk groter geworden in 2000.

Het verbetertraject loopt, conform de toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer, tot in 2001, en de resultaten worden pas in 2002 verwacht. De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001 aan dit punt opnieuw aandacht schenken.

Outputsturing Stichting Reclassering Nederland

Aangezien de subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) afhankelijk is van de gerealiseerde productie, is een goede op output gerichte sturing een belangrijk onderdeel van het financieel beheer. De Rekenkamer constateerde in 1999 dat er onvoldoende vorderingen waren gemaakt bij de implementatie van het plan van aanpak voor het invoeren van een toereikende outputsturing, dat onder andere het ontwerpen en bouwen van een Cliënt Volgstelsel (CVS) behelsde. Een nieuw plan van aanpak kreeg gestalte in het project Outputsturing, dat na een opgelopen vertraging in 2002 tot een adequate outputsturing moet leiden. In de stuurgroep van het project Outputsturing is inmiddels besloten om het noodzakelijke werk aan het CVS (om tot een outputsturing zoals bedoeld te komen) pas op te pakken in 2002. Dit betekent dat de minister van Justitie zijn toezegging (eind 2001 de problematiek op orde en 2002 volledig werken op basis van outputsturing) waarschijnlijk niet gestand zal kunnen doen.

Op basis van het feit dat er over 2000 alleen nog sprake is van verbetering in opzet concludeert de Rekenkamer dat het financieel beheer 2000 bij de SRN nog steeds ernstige tekortkomingen vertoont.

Financieel beheer bestuursdepartement en administratieve organisatie Justitie

De instelling van het Voorafgaand Toezicht (VAT) blijkt in 2000 een omslag te hebben gerealiseerd naar een verbetering van het financieel beheer van het bestuursdepartement. Een aantal aspecten in het financieel beheer is nog voor verdere verbetering vatbaar: tijdigheid registratie factuur, tijdige betaling van facturen, tijdigheid opboeken verplichting, opdracht/contract aanwezig.

Voor het hele departement geldt dat er nog tekortkomingen zijn in een aantal beschrijvingen van de AO (personeelsafdelingen van veel diensten, Europese aanbestedingsregels, Directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie, de agentschappen DJI en CJIB) en in het functioneren van de onderhoudsorganisatie voor de AO. De laatste is echter in opzet toereikend en wordt derhalve evenals in vorige jaren als voldoende beoordeeld. De Rekenkamer beveelt (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen en zal hieraan in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2001 verhoogde aandacht schenken.

Personele uitgaven

In 2000 blijkt de werking van de administratieve organisatie en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR evenals in voorgaande jaren niet aan de eisen te voldoen. Als gevolg hiervan kon de AD de volledigheid van de ontvangsten inzake de WAO-gelden (bij SAFIR) niet vaststellen. Hiervoor is door de AD in zijn accountantsverklaring van Beleidssterrein 01 een beperking opgenomen. Daarnaast is er sprake van een sturings- en beheersingsproblematiek op P-gebied, waardoor de P-functie binnen Justitie matig functioneert. Het systeem waarvan het Ministerie van Justitie gebruik maakt voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem is het systeem PerCC/NFI. Dit systeem bleek in 1999 voor de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden te beschikken. De voor 2000 gedane verbetervoorstellen zijn in 2000 pas voor een deel ingevoerd. Daarnaast waren nog niet alle programmatuuraanpassingen in het PerCC opgenomen dan wel geactiveerd.

Oordeel financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Justitie. In 99,1% van de aangegane verplichtingen, 99,0% van de uitgaven en 98,6% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De fouten en onzekerheden werden voornamelijk veroorzaakt door uitgaven/verplichtingen die waren gedaan in strijd met de Europese aanbestedingsregelgeving of die niet voldeden aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen («parkeren van begrotingsgelden») en door ontvangsten waarvan de volledigheid van de ontvangen WAO-gelden van het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF-gelden) niet kon worden vastgesteld. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Overige conclusies over het financieel beheer

In het algemeen beoordeelt de Rekenkamer de gepleegde inspanningen in 2000, waaronder de opstelling van verbeterplannen om op korte termijn te komen tot structurele verbetering van de gesignaleerde tekortkomingen positief. Aandachtspunt blijft echter de implementatie van de verbetermaatregelen en de periodieke toetsing van de werking ervan. Zoals hierboven uiteengezet zijn er ernstige tekortkomingen bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie, in de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland en in het beheer van de personele uitgaven.

Verder trof de Rekenkamer nog tekortkomingen aan op de volgende punten:

- Automatisering: Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) is nog steeds niet volledig geïmplementeerd
- Parkeren van begrotingsgelden: er waren in 2000 wederom voorschotten betaald voor nog te verrichten prestaties die niet voldeden aan de daarvoor geldende regelgeving.
- Informatievoorziening en kengetallen: Beleidsdoelstellingen worden niet altijd nader gekwantificeerd en sommige kengetallen voorkomend in de begroting zijn niet, onvolledig of fout in de financiële verantwoording opgenomen.

Op de overige punten (accountantscontrole, financiële functie en Rijkshuisvesting) waren geen aanmerkingen.

De afbeelding op de pagina voorafgaand aan de samenvatting geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel over 2000 als over 1999.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 2000 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst erop dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Overzicht aanbevelingen

Automatisering

- de implementatie van het VIR dient op relatief korte termijn daadwerkelijk te worden afgerond;
- de risico-analyse op het personeelsinformatiesysteem moet voortvarend worden afgerond;

- het CJIB moet zelf voorzieningen treffen om het beheer van zijn informatiesystemen te verbeteren, zodat aanvullende werkzaamheden van de AD achterwege kunnen blijven
- de door de AD geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit en organisatie rond de geautomatiseerde bedrijfsvoeringssystemen bij het CJIB moeten worden aangepakt.

Rijkshuisvesting

De Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving en bij de RGD aan te dringen op spoedige verbetering van aldaar bestaande procedures.

Directie Rechtspleging

- het opstellen van een totaalbeeld over het financieel beheer per arrondissement en naar soort onderwerp;
- het uitwerken van een verbeterplan (en -acties) met acties voor in 2001 en mogelijk 2002, in samenwerking met de kwartiermakers van de Raad voor de Rechtspraak;
- het in overleg treden met de integraal verantwoordelijken bij de arrondissementen om de situatie rond het financieel beheer te schetsen en de verbeteracties voor 2001 en mogelijk 2002 af te stemmen;
- het integreren van het bij de gerechten bestaande auditinstrument werklastmeting met de werkzaamheden die in het kader van de interne controle dienen te worden uitgevoerd.

Openbaar Ministerie

Financieel beheer van inbeslaggenomen gelden:

- het duidelijk vaststellen van de rol en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (de parketten, de arrondissementale stafdiensten, het CJIB, etc.);
- het opschonen van de gegevens in de systemen COMPAS en CEBES;
- het expliciet aandacht besteden aan de maatregelen van interne controle alsmede borgen dat de hierin opgenomen maatregelen van interne controle worden nageleefd.

Registratie van de vorderingen inzake opgelegde boeten en ontnemingsmaatregelen:

- het tijdig laten registreren van de boetevonnissen en het in dit verband laten uitvoeren van een goede voortgangsbewaking;
- het in een zo vroeg mogelijk stadium laten registreren van de ontnemingsvordering;
- het zorgdragen voor een regelmatige afstemming tussen registratie van de boetevonnissen in COMPAS/SAS enerzijds en STRABIS anderzijds;
- het zorgdragen voor een regelmatige afstemming van de gegevens van de ontnemingsvorderingen in COMPAS/SAS, de gegevens van het CJIB en de gegevens van het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM);
- het opschonen van de gegevens in de operationele systemen.

Europese aanbestedingen:

- verbetering van de verslaglegging en dossiervorming betreffende de adviezen van het Platform Europees aanbesteden, zodat de procesgang van de advisering inzichtelijker is;
- het geven van een verplichtend karakter aan de adviezen van het Platform in verband met de risico's voor de accountantsverklaring bij de (deel)verantwoording van Justitie;
- uitvoering van de door de AD gedane aanbevelingen naar aanleiding van de door de AD uitgevoerde audits inzake de kwaliteit van de inkoopplannen en het Platform Europees aanbesteden;

- één van de aanbevelingen van de AD inzake het Platform Europees aanbesteden betreft het samenstellen van een overzicht van de 10 meest gestelde vragen en de antwoorden hierop. Te overwegen valt om deze aanbeveling uit te breiden tot het opstellen van een algehele «vraagbaak» over de toepassing van de Europese Aanbestedingsregels met daarin opgenomen naast algemene vragen ook vragen over: definities, algemene bepalingen, technische vragen, wijzen van bekendmaking, verschillende procedures, versnelde procedures, selectiecriteria, gunningscriteria, handhaving van de richtlijnen;
- in overweging wordt gegeven om de taken van de tijdelijk ingestelde Coördinatiegroep Inkoopmanagement op enigerlei wijze een vaste plaats te geven binnen de organisatie van het departement.

Financieel beheer bestuursdepartement en de AO Justitie:

- Gezien het door het VAT nog steeds geconstateerde aantal fouten en de positieve werking daarvan wordt aanbevolen om het VAT zeker ook in 2001 te continueren en daarnaast een plan uit te werken teneinde te bereiken dat het financieel beheer met betrekking tot het aangaan van verplichtingen volledig op orde komt. Daarna zou gedacht kunnen worden aan een gefaseerde afbouw van het VAT omdat deze is ingesteld als een tijdelijke maatregel om te komen tot een structurele verbetering van de gesignaleerde tekortkoming.
- Ter voorkoming van de geïdentificeerde risico's beveelt de Rekenkamer (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen.

Reactie minister

Directie Rechtspleging

De minister schrijft dat begin mei 2001 een project start voor de verbetering van het financieel beheer op korte en langere termijn.

Openbaar Ministerie

- Financieel beheer van inbeslaggenomen gelden:
Het Parket-Generaal heeft een plan van aanpak opgesteld voor zowel de strafrechtelijk in beslag genomen gelden als het conservatoir beslag. Verder zullen de bevoegdheden van parketten, BOOM en CJIB worden vastgelegd en wordt de AO/IC beschreven, vastgesteld en geïmplementeerd. Naar verwachting hebben de belangrijkste maatregelen reeds in 2001 effect, maar zal het integrale pakket aan maatregelen pas in de eerste helft van 2002 kunnen worden afgerond.
- Registratie van de vorderingen inzake opgelegde boeten en ontnemingsmaatregelen:
In 2001 worden auditprogramma's uitgevoerd bevattende controlemaatregelen teneinde de tijdige, volledige en juiste registratie te waarborgen.

Europese aanbestedingen

- Verslaglegging en dossiervorming betreffende de adviezen van het Platform Europees aanbesteden:
Deze zijn inmiddels verbeterd door het structureren van zijn werkwijze van het Platform, het hanteren van een standaard adviesaanvraagformulier en adviesformulier en het standaard opnemen van de analyse en de advieslijn in de verslaglegging van de vergaderingen. De uitvoering van deze activiteit zal in het najaar 2001 door de AD worden getoetst.
- Verplichtend karakter adviezen Platform
Dit onderwerp zal, mede naar aanleiding van een uitgevoerde evaluatie, in de geplande Coördinatiegroep Inkoopmanagement van mei 2001 worden besproken.

- Uitvoering van de door de AD gedane aanbevelingen voor inkoopplannen en het Platform
In de jaarplanaanschrijving zal een model worden opgenomen voor de inkoopplannen 2002, waardoor e.e.a. in de P&C-cyclus zal worden ingebed, zodat er een structurele en voortschrijdende verbetering van de kwaliteit zal plaatsvinden.
- Opstellen van een algehele vraagbaak
Het platform is bezig met het opstellen van een intranetsite waarop de actuele en de belangrijkste informatie over het toepassen van de Europese aanbestedingsvoorschriften geplaatst zal worden, evenals de meest gestelde vragen.
- Taken Coördinatiegroep Inkoopmanagement
Een werkgroep is bezig met het opstellen van een notitie met betrekking tot de vormgeving van een structurele verbetering van het Inkoopmanagement. Er wordt naar gestreefd in de zomer van 2001 deze notitie definitief te kunnen vaststellen.

Binnen het OM is een werkgroep van start gegaan die verantwoordelijk wordt voor het opzetten van een onderhoudsorganisatie, het opstellen van lopende contracten en aan te besteden contracten. Tevens zal worden gezien of binnen het OM een vaste commissie Europese Aanbesteding kan worden ingesteld.

Financieel beheer bestuursdepartement en de AO Justitie

De minister ziet de verbetering van de werking van de AO/IC op het bestuursdepartement als de uitkomst van het instellen van het VAT en van het project Verbetering Financieel Beheer Bestuursdepartement. Hij zegt toe in de komende periode nog verder te werken om de resterende tekortkomingen te verbeteren. De minister heeft een aanpak laten ontwikkelen voor een gefaseerde overgang van het VAT naar een verbijzonderde interne controle binnen het financieel beheersproces, zodat de monitoring op de naleving van de AO/IC binnen het reguliere P&C-proces kan plaatsvinden. Hij streeft er naar deze omvorming ultimo 2002 gerealiseerd te hebben.

Verder is er een project gestart dat een digitale AO-standaard zal opleveren voor alle Jurist 2002 gebruikers, bestaande uit AO-procedures inclusief een set controlemaatregelen. De AO is meer nog dan voorheen gericht is op het beheersen van de bedrijfsvoering.

Outputsturing reclassering

De minister deelt het pessimistische beeld niet dat de Rekenkamer schetst over de stand van zaken met betrekking tot de outputsturing van de reclassering. Hij geeft toe dat door de complexiteit van de materie de planningen van sommige deelprojecten niet geheel gehaald zijn. Voor het gehele project wijkt de realisatie volgens de minister niet noemenswaardig af van het geplande tijdstip van afronding, zijnde juli 2001.

Het CVS is bijna in het gehele land ingevoerd. Dit jaar zal het CVS worden aangepast voor een aantal nieuwe producten binnen de reclasseringsorganisatie. Deze aanpassing zal op 1 september a.s. gereed zijn en op 1 januari 2002 worden ingevoerd, waarna de reclassering dan volledig op output zal worden gestuurd.

Verder deelt de minister mee dat het implementatieplan outputsturing medio mei 2001 gereed zal zijn. Samenvattend concludeert de minister dat naar verwachting aan alle voorwaarden voor invoering van outputsturing per 1 januari 2002 zal zijn voldaan.

Personele uitgaven

Volgens de minister is de belangrijkste oorzaak van het voortduren van de problematiek rond de personele uitgaven het mislukken van de vervan-

ging van het interdepartementale salarissysteem in 1999, waardoor ook de departementale systemen niet konden worden vervangen. Om de kwaliteit van dienstverlening van de dienst SAFIR te verbeteren is een «task force» opgezet, de leiding van SAFIR is versterkt en er is geïnvesteerd in opleiding van het personeel en in extra capaciteit. Een reorganisatie van SAFIR is nagenoeg afgerond waardoor de organisatie weer beter aansluit op de werkprocessen. In 2001 is begonnen met een risicoanalyse op die verbeterpunten die nog niet zijn gerealiseerd. Een recent uitgevoerde audit naar het functioneren van de personeelsfunctie zal leiden tot aanbevelingen voor betere communicatie over taken en verantwoordelijkheden en het aanpakken van concrete problemen. Het beheer van de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF/WAO) laat door bovengenoemde problemen te wensen over, maar hierbij speelt tevens dat Justitie afhankelijk is van de gegevensvertrekking door USZO. Die is zodanig dat gewenste controles onmogelijk zijn. Overleg met het USZO heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de minister in zijn reactie de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer, met uitzondering van die inzake de SRN, onderschrijft. Zij meent, dat samenvattend kan worden gesteld, dat de minister voor de diverse door de Rekenkamer genoemde aandachtspunten een aantal activiteiten in gang heeft gezet, dan wel maatregelen heeft toegezegd, die tot de gewenste verbeteringen zullen kunnen leiden. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht blijven volgen. Hierbij zal zij tevens nagaan of de plannen van aanpak/verbeterplannen de door de Rekenkamer belangrijk geachte elementen bevat, zoals tijdpad en concrete en controleerbare maatregelen. Ook is van belang dat Justitie periodiek de implementatie van de verbetermaatregelen en de werking daarvan toetst zodat niet alleen in opzet verbeteringen optreden.

Dat de minister in zijn reactie inzake de SRN aangeeft dat hij de nodige maatregelen zal treffen acht de Rekenkamer positief. De minister van Justitie had echter in het verleden toegezegd dat eind 2001 de problematiek op orde zou zijn en dat in 2002 volledig zal worden gewerkt op basis van outputsturing. Dit laatste betekent volgens de Rekenkamer dat ook de implementatie op 1 januari 2002 volledig moet zijn afgerond. Gelet op het door de minister gemaakte voorbehoud ten aanzien van het tijdstip van volledige implementatie (die bovendien ingrijpend en risicovol is voor de reclassering) meent de Rekenkamer dat er dan alleen «in opzet» sprake is van verbeteringen. De Rekenkamer blijft heeft dan ook twijfels of het project tijdig de eindstreep haalt.

1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrigeerd met de minister van Justitie en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal en aan de betrokken minister.

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

Onder het Ministerie van Justitie ressorteren drie agentschappen, te weten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Alle agentschappen voerden in 2000 het stelsel van baten en lasten. De IND is belast met de behandeling van verzoeken om toelating en verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en met de behandeling van verzoeken om naturalisatie op grond van de Rijkswet op het Nederlander-schap. De DJI is belast met de zorg voor een veilige, doelmatige en menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Het CJIB draagt onder andere zorg voor de incasso van sancties en strafrechtboetes, alsmede bepaalde OM-transacties.

In de rekening 2000 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 9,6 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 2,1 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (f 2,2 miljard), aan de directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche (f 1,8 miljard voor «personeel en materieel rechtspraak»), aan de subsidies Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (f 1,1 miljard) en voor het agentschap DJI (f 2,3 miljard). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten was circa 22% (f 473 miljoen) voor vreemdelingenzaken (waaronder bijdragen in bekostiging opvang personen met A-status en in kosten medische verzorging asielzoekers), circa 42% (f 898 miljoen) voor boeten en transacties, circa 13% (f 279 miljoen) voor diverse ontvangsten Jeugdbescherming en Reclassering en circa 10% (f 205 miljoen) voor griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de politie (f 124 miljoen waarvan f 120 miljoen wegens doorberekening bewakingskosten burgerluchthavens) en van de rechtspraak (f 67 miljoen).

Dit rapport bestaat uit 5 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer en hoofdstuk 3 het beheersonderzoek naar het materieelbeheer. In hoofdstuk 4 doet de Rekenkamer verslag van een bezwaaronderzoek en van de vervolgonderzoeken (op bezwaar). In hoofdstuk 5 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 2000 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

Ijapunten

Voor een uniforme en consistente beoordeling van het financieel beheer, hanteert de Rekenkamer «ijapunten». Om tot een totaaloordeel over de hoofdlijnen van het financieel beheer te kunnen komen, streeft de Rekenkamer ernaar uiteindelijk alle door haar geïdentificeerde dertien ijapunten te beoordelen. In het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 is rijksbreed onderzoek gedaan naar de volgende zes ijapunten:

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

Het ijkpunt planning- en controlcyclus is dit jaar verkennend onderzocht. De Rekenkamer geeft daarom dit jaar nog geen oordeel; er wordt alleen een beschrijving gegeven van de stand van zaken.

Het onderzoek naar het ijkpunt informatievoorziening en kengetallen is tot op heden voornamelijk gericht op de kengetallen in de verantwoording. De uitkomsten van dit ijkpunt zijn daarom opgenomen in paragraaf 5.3 «Toelichting bij de rekening».

De Rekenkamer verricht niet alleen rijksbreed onderzoek naar het financieel beheer, maar maakt ook gebruik van de rapportages van de departementale accountantsdiensten. Bovendien voert zij departementspecifiek onderzoek uit. Deze laatste betroffen bij het Ministerie van Justitie in 2000 het bezwaaronderzoek naar Europese aanbestedingen en de vervolgonderzoeken op bezwaar naar de outputsturing van de Stichting Reclasse-ring Nederland, de administratieve organisatie van Justitie en het financieel beheer van het bestuursdepartement (Directie Bedrijfsondersteuning Bestuursdepartement DBOB) en personele uitgaven.

Oordelen

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

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

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

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

Inleiding

Om vast te stellen of de Rekenkamer gebruik kan maken van de door de departementale accountantsdienst (AD) verrichte werkzaamheden, voert zij een review uit op de planning, de uitvoering en de afsluiting van de AD-controle. Bij de beoordeling van de controle op de toelichting van de rekening heeft de Rekenkamer in het bijzonder aandacht besteed aan de controle van de kengetallen.

Bevindingen

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie over het begrotingsjaar 2000 afgegeven.

Bij twee onderdelen van het Ministerie van Justitie (directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie, Beleidsterrein 01) is een verklaring met beperking afgegeven wegens bedenkingen tegen de verantwoording. Dit betreft bij de directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie vooral de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving (zie ook paragraaf 4.1) en het «parkeren van begrotingsgeld» (zie ook paragraaf 2.8). Ook in 1999 was bij deze verantwoordingen een accountantsverklaring met beperking afgegeven. Voor het Beleidsterrein 01 is een verklaring met beperking afgegeven wegens onzekerheid over de volledigheid van de ontvangen AAF (WAO-)geld, die voor het gehele departement worden verantwoord op dit beleidsterrein (zie paragraaf 4.2.3).

Het relatieve belang van de bedenkingen en onzekerheden voor deze onderdelen is niet zodanig dat het de aard en strekking van de accountantsverklaring voor het ministerie als geheel raakt.

Omdat de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer van het Openbaar Ministerie en de directie Rechtspleging nog in volle gang was, is geen apart rapport met accountantsverklaring voor het Openbaar Ministerie uitgebracht. Dit ondanks het besluit van het Audit Committee (AC) van juli 2000 dat de financiële verantwoording van het Openbaar Ministerie, evenals in 1998 en 1999, vergezeld diende te gaan van een afzonderlijke accountantsverklaring. Het AC wenste tijdig te worden geïnformeerd over de risico's die binnen het Openbaar Ministerie en de directie Rechtspleging bestaan met betrekking tot het financieel beheer en risico's die een bedreiging (kunnen) vormen voor een goedkeurende accountantsverklaring. Het besluit van de ambtelijke top om geen rapport met accountantsverklaring voor het Openbaar Ministerie uit te brengen is achteraf, in maart 2001, alsnog overgenomen. De Rekenkamer stelde vast dat de kwaliteit van het financieel beheer in 2000 bij het Openbaar Ministerie, evenals in 1999, verder achteruit is gegaan. Een structurele oplossing van de problemen lijkt verder weg dan ooit.

De AD heeft de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle betrokken, maar dit is beperkt tot de vaststelling van de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de kengetallen. In de rapportage van de AD zijn geen passages over de gepresenteerde kengetallen opgenomen.

Conclusie

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis vormt

voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Justitie. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages. De controle van de kengetallen vertoonde geen noemenswaardige tekortkomingen (zie paragraaf 5.3.3).

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

Inleiding

Tot de algemene controletaak van de AD behoort mede de controle van het financieel beheer. De Rekenkamer heeft een inventariserend onderzoek gedaan naar de wijze waarop de AD's de controle van het financieel beheer vorm geven.

Bevindingen

De AD beschouwt het financieel beheer niet als afzonderlijk controle-object, maar rapporteert daar wel over naar aanleiding van met name haar interimcontroles als daar aanleiding toe is.

De AD besteedt bij de controle financieel beheer aandacht aan onder meer de volgende onderwerpen:

- Europese aanbestedingsregels;
- personele uitgaven;
- verbetertraject bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie;
- Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst.

Conclusies

De Rekenkamer heeft voor het melden van tekortkomingen en positieve bevindingen inzake het financieel beheer in het verantwoordingsjaar 2000 gebruik kunnen maken van de resultaten van de accountantscontrole inzake de betreffende gecontroleerde onderwerpen.

2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

2.3.1 Inleiding

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de 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.

2.3.2 Bevindingen

Beschrijving AO

Tekortkomingen die de Rekenkamer constateerde waren:

- processen zijn niet volledig beschreven (bestuursdepartement);
- beschrijvingen zijn niet aangepast aan de Europese aanbestedingsregels (bij verschillende diensten);
- beschrijvingen zijn niet actueel (DJJ);
- procedures financiële administratie en de bewaking ervan behoeven verbetering (CJIB).

De afgelopen jaren is de kwaliteit van de AO bij de directie Rechtspleging steeds verder achteruit gegaan. In 2000 is dit wederom het geval. In 2000 zijn op decentraal niveau, bij de meeste gerechten en stafdiensten, de (geplande) audits niet volledig uitgevoerd. Ook de kwaliteit van de audits baart zorgen.

De kwaliteit van de AO van het Openbaar Ministerie behoeft een aantal belangrijke verbeteringen (functiescheidingen, aansluitingen tussen financiële systemen, registratie van boetevonnissen).

Opzet en werking onderhoudsorganisatie

In voorgaande jaren heeft de Rekenkamer geconstateerd dat in 1997 door het Ministerie van Justitie qua opzet een aantal toereikende instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden (een AO-statuut, een model onderhoudsplan AO, een model auditplan AO en een brochure «Helder zicht op beheersing en besturing AO»). Voor 2000 geldt dit positieve oordeel over de opzet van de onderhoudsorganisatie onveranderd.

Uit de rapportage van de AD blijkt dat deze onderhoudsorganisatie deels goed heeft gefunctioneerd, maar dat dit in de praktijk nog niet heeft geleid tot een goede en actuele beschrijving van de AO bij alle onderdelen van het Ministerie van Justitie.

2.3.3 Conclusies

De opzet van de onderhoudsorganisatie AO is toereikend en wordt evenals in vorige jaren als voldoende beoordeeld. Een aantal beschrijvingen en de werking van de onderhoudsorganisatie AO vertonen echter tekortkomingen. De Rekenkamer beveelt aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen.

Ten opzichte van vorig jaar zijn op onderdelen verbeteringen geconstateerd (bij onderdelen van het bestuursdepartement). Op een aantal andere punten zijn nog verbeteringen noodzakelijk (bij DJI, CJIB, directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie).

De Rekenkamer beoordeelt de situatie bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie als zorgelijk, gezien het feit dat de komende jaren de situatie bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie grondig gaat veranderen. Dit heeft al (in)direct gevolgen voor het begrotingsjaar 2000 (zie bij paragraaf 2.10).

2.3.4 Reactie minister

De minister deelt mee dat er een project is gestart dat een AO-standaard zal opleveren voor alle Jurist 2002 gebruikers. De AO-standaard bestaat uit AO-procedures inclusief een set controlemaatregelen. Deze standaard wordt digitaal aangeboden en is via de Jurist-menustructuur op te roepen. Dit betekent dat de papieren handboeken verdwijnen en dat altijd een actuele versie beschikbaar is.

Een andere vernieuwing is dat de AO meer nog dan voorheen gericht is op het beheersen van de bedrijfsvoering (management control). Hiertoe is het instrument risico-analyse ontwikkeld en worden kwaliteitsmaatstaven gehanteerd. Bij het hanteren van de kwaliteitsmaatstaven wordt aansluiting gezocht met de normatieve maatregelen in het kader van de jaarrekeningcontrole (van het NIVRA).

2.3.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer wijst erop dat zij een stringenter rechtmatigheidsbegrip hanteert dan het NIVRA.

2.4 Automatisering

2.4.1 Inleiding

Een betrouwbare en continu functionerende automatisering is een essen-

tieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer.

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) zijn de minimum eisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de Rijksdienst zou moeten voldoen. De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de uitvoering van het VIR onderzocht. Daarnaast heeft zij een verkennend onderzoek gedaan naar de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen, personeelsinformatiesystemen en in mindere mate voorraadadministratiesystemen, en naar de EDP-auditorganisatie (totstandkoming en realisatie planning, gebruik resultaten).

2.4.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994

Bevindingen

Het Ministerie van Justitie heeft de interdepartementale afspraak om de implementatie van het VIR per 1 januari 1997 en later per 1 januari 2000 te realiseren, niet gehaald. Om de informatiebeveiliging op korte termijn op het vereiste niveau te krijgen, heeft het ministerie de informatiebeveiliging Justitiebreed en projectmatig opgepakt. Het doel was om per 1 juni 2001 volledig te voldoen aan het VIR, dus voor alle belangrijke processen A&K-analyses te hebben en zonodig additionele maatregelen te hebben genomen. Een groot aantal dienstonderdelen heeft de mijlpaalproducten per 1 januari 2001 niet gerealiseerd. Naar verwachting zal een aantal dienstonderdelen de deadline van 1 juni 2001 ook niet halen. De AD heeft vastgesteld dat er geen voortgangsbewaking op de implementatie van het VIR bij de dienstonderdelen wordt gedaan. In 2001 zal de AD in samenwerking met directie Informatisering eerst de implementatie van de basisvoorzieningen evalueren en vervolgens de implementatie van het VIR in zijn totaliteit onderzoeken.

Conclusies

Het VIR is nog steeds niet volledig geïmplementeerd. Eind 1999 waren er van de 11 meest vitale systemen uit de millennium-rapportage voor 5 systemen afhankelijkheids- en kwetsbaarheids(A&K)-analyses verricht. Per 1 januari 2001 had een groot aantal dienstonderdelen deze analyses nog niet afgerond.

2.4.3 Beschrijving EDP-audit-organisatie

Het Ministerie van Justitie heeft meer dan 250 Informatie en Communicatie Technologie (ICT)-objecten (grote applicaties, netwerken, beheerorganisatie, PC-applicaties e.d.). De IT-audit richt zich op de volgende domeinen: informatiestrategie, informatiemanagement en technologie-management, informatiesystemen, technische systemen en operationele automatiseringsondersteuning. Elk domein is nader te verdelen in te controleren objecten.

In het IT-auditplan van de AD worden onderscheiden: projecten die voortvloeien uit de wettelijke taak (zoals het VIR), uitvoering van projecten op verzoek van het Audit Committee en projecten op verzoek van de decentrale managers. Dit hoge ambitieniveau heeft ertoe geleid dat de uitvoering in 2000 niet volledig conform de planning heeft plaatsgevonden. Dit had geen gevolgen voor de jaarlijkse oordeelsvormingen van de AD.

2.4.4 Informatiesystemen

Personeelsinformatiesysteem

Op relatief korte termijn zal het PerCC-systeem voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem gebruikt gaan worden als personeelsinformatiesysteem en het huidige systeem gaan vervangen.

Naar aanleiding van een in 1999 uitgevoerde audit naar de werking van het PerCC werd een groot aantal verbetermaatregelen voorgesteld (aanpassingen in de programmatuur en voorlopige maatregelen van interne controle). De AD stelde vast dat nog niet alle verbetermaatregelen waren ingevoerd. In 2001 is SAFIR (het centrale salarisbureau) begonnen met een risico-analyse op die punten die nog niet zijn gerealiseerd.

Overige systemen

De AD heeft vastgesteld dat het CJIB zijn informatiesystemen ontoereikend beheert. Om dit te ondervangen heeft de AD aanvullende werkzaamheden moeten verrichten. Uit een AD-onderzoek naar de kwaliteit en organisatie rond geautomatiseerde bedrijfsvoeringssystemen bij het CJIB blijkt een aantal tekortkomingen. De Rekenkamer onderschrijft de resultaten van dit onderzoek.

2.4.5 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in de implementatie van het VIR, het personeelsinformatiesysteem, het beheer van de informatiesystemen en de bedrijfsvoeringssystemen bij het CJIB.

De Rekenkamer beveelt aan de gesignaleerde tekortkomingen snel op te heffen. Dit betekent dat:

- de implementatie van het VIR op relatief korte termijn daadwerkelijk moet worden afgerond;
- de risico-analyse op het personeelsinformatiesysteem voortvarend moet worden afgerond ;
- het CJIB zelf voorzieningen moet treffen om het beheer van zijn informatiesystemen te verbeteren, zodat aanvullende werkzaamheden van de AD achterwege kunnen blijven.
- de door de AD geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit en organisatie rond de geautomatiseerde bedrijfsvoeringssystemen bij het CJIB moeten worden aangepakt.

2.5 Financiële functie

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

Uit het onderzoek bleek dat de financiële functie evenals vorig jaar geen noemenswaardige tekortkomingen vertoont. Het besturingsmodel is ten opzichte van vorig jaar niet gewijzigd. Er wordt wel meer invulling aan gegeven, bijvoorbeeld met het project «Government Governance», dat tot doel heeft een betere aansturing te realiseren van de zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen van Justitie. Thans worden de besturingsrelaties in kaart gebracht.

De Rekenkamer heeft dit jaar apart aandacht geschonken aan de rol van het Audit Committee.

Het Audit Committee (AC) van het Ministerie van Justitie heeft als taken het in hoofdlijnen vaststellen van het departementale beleid ten aanzien van de AO/IC en de financiële verantwoording, het vaststellen van het jaarlijkse departementale controleplan (onder andere de uitbesteding van de controles en het bespreken van belangrijke controlebevindingen) en het initiëren en bewaken van maatregelen terzake. Het AC komt driemaal per jaar bijeen en bespreekt dan onderwerpen als het jaarlijkse (concept)-rapport bij de financiële verantwoording, knelpunten financieel beheer, waaronder toezeggingen aan Tweede Kamer en Rekenkamer, rapportages

van de Rekenkamer en de voortgang hierover, overzicht financiële knelpunten in de viermaandsrapportages P&C-cyclus, de jaarlijkse AD-managementletter inzake interim-controle, het jaarlijks samenvattend rapport van de AD, het jaarlijkse auditplan van de AD, verzoekonderzoeken van het AC aan AD/FEZ/DG's.

2.6 Planning- en Controlcyclus

2.6.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen binnen de ministeries. In de meeste gevallen heeft deze sturing en beheersing vorm en inhoud gekregen door middel van een planning- en controlcyclus. Hierin worden doelstellingen geformuleerd, worden de daarbij behorende activiteiten geregistreerd, en vervolgens de uitkomsten vergeleken met de doelstellingen, waarna eventueel bijsturing plaatsvindt. Binnen een ministerie kunnen op verschillende niveaus meerdere, met elkaar samenhangende planning- en controlcycli functioneren. Dit verkennende onderzoek is met name gericht op de planning- en controlcyclus zoals die wordt uitgevoerd op het niveau ter ondersteuning van de departementale leiding (minister en DG/Bestuursraad).

2.6.2 Bevindingen

De planning- en controlcyclus wordt opgezet door middel van jaarplannen. Hieraan wordt een set van managementafspraken toegevoegd, waarin concrete afspraken met de DG zijn opgenomen over de in dat jaar te bereiken resultaten.

Bij de planning- en controlcyclus ter ondersteuning van de ambtelijke leiding zijn de volgende actoren betrokken:

- De Bestuursraad besluit over de onderwerpen die de directoraten-generaal overstijgen. De SG is voorzitter en draagt de eindverantwoordelijkheid. De SG geeft het startsein voor het jaarplan;
- De DG geeft vooraf zijn beleidsvoornemens en kaders aan, die als uitgangspunt gelden voor de jaarplannen van de diensten en directies. De DG's zijn integraal verantwoordelijk voor hetgeen zich afspeelt op hun beleidsterrein;
- De departementsleiding (DG's, SG) maakt afspraken met directeuren;
- De directeur (integraal verantwoordelijk) legt zijn plannen voor aan de DG en legt afspraken vast over prioriteiten, beschikbare middelen, resultaten en wijze van rapporteren; over de realisatie van de plannen schrijft hij elke vier maanden een voortgangsbericht;
- De adviseurs (DFEZ, DP&O, DBOB, DI, beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties, directie Wetgeving, AD) adviseren de DG over het jaarplan/de rapportage;
- DFEZ (afdeling planning- en controlcyclus) voert de regie van het besluitvormingsproces (integratie van de adviezen tot één advies, tijdige aanbieding voor besluitvorming door de DG, opstellen agenda voor het DG-overleg en bewaken van de termijnen). DFEZ organiseert ook de bewaking van de afspraken die in de P&C-cyclus zijn gemaakt en stelt een overzicht van de afspraken op (inclusief wie welke actie onderneemt, welke termijn, stand van zaken);
- De stafmedewerker van de DG maakt het verslag van het DG-overleg dat DFEZ vervolgens verspreidt onder de deelnemers.

Deze planning- en controlcyclus leidt onder andere tot de volgende producten:

- Viermaandsrapportages over de voortgang;
- Jaarverslagen;

- Jaarplannen, waaronder de managementafspraken;
- Geïntegreerde adviezen van de staven, de directie Wetgeving en eventueel betrokken beleidsdirecties over respectievelijk het jaarplan, de viermaandsrapportages en het jaarverslag ten behoeve van de betreffende DG;
- Verslagen van het overleg tussen de DG en de betreffende directeur over het jaarplan, de viermaandsrapportages en het jaarverslag met inachtneming van hetgeen in het DG-overleg is besloten;
- Besluitvormingsdocument Bestuursraad voor de directoraat-generaal overstijgende onderwerpen en specifieke knelpunten.

Het jaarverslag is onderdeel van de inbreng/input voor jaarplannen en managementafspraken voor nieuwe P&C-cycli. Daarnaast worden de producten viermaandsrapportages en jaarverslagen als input gebruikt voor het opstellen van de externe verantwoording.

Het Ministerie van Justitie gaf aan zich in control te achten op grond van de volgende argumenten:

- De P&C-cyclus betreft het gehele departement;
- De AD voert controles en audits uit;
- DFEZ stelt een auditprogramma op.

2.7 Transactieuitgaven en -ontvangsten

De transactieuitgaven en -ontvangsten betreffen de EU-aanbestedingen en personele uitgaven. Voor deze onderwerpen wordt verwezen naar respectievelijk paragraaf 4.1. en 4.2.3.

2.8 Parkeren begrotingsgelden

In 1999 waren bij een aantal diensten (waaronder de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie) voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd waren met de voorwaarden in de Comptabele regelgeving. Hier was sprake van het zogenoemd «parkeren van begrotingsgelden» om de kasbegroting op onrechtmatige wijze uit te putten.

De Rekenkamer heeft onderzocht of dit in 2000 ook het geval is geweest.

Het bleek dat in 2000 wederom voorschotten zijn betaald voor nog te verrichten prestaties die niet voldeden aan de daarvoor geldende regelgeving. Het totale bedrag dat moet worden aangemerkt als «parkeren van begrotingsgelden» is in 2000 circa 20% lager dan in 1999, maar is nog steeds omvangrijk. Het betreft vooruitbetalingen gedaan door de directie Rechtspleging (een terugkerend verschijnsel dat in 2000 in omvang lijkt te zijn toegenomen), het Openbaar Ministerie (evenals in 1999) en door de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.

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

2.9 Rijkshuisvesting

Per 1 januari 1999 is de Stelselwijziging Rijkshuisvesting ingegaan. Dit betekende dat er huurcontracten tussen het Ministerie en de Rijksgebouwendienst (RGD) moesten komen voor de bestaande bouw en het onderhanden werk per 1 januari 1999 en voor de nieuwe werken/opdrachten van na 1 januari 1999.

Uit het onderzoek bleek dat in 2000 alle huurcontracten voor de bestaande bouw zijn getekend, maar voor het onderhanden werk en de nieuwe werken is in 2000 vrijwel niets in huurcontracten vastgelegd en daardoor niet in de normale verrekenprocedure opgenomen (in het bijzonder bij DJI en directie Rechtspleging). Wel worden voorschotten betaald aan de RGD. Door het ontbreken van de huurcontracten ontbreekt voor die betalingen echter de wettelijke grondslag. Aangezien het een groot financieel belang betreft is voorgesteld om, evenals in 1999, de Inspectie Rijksfinanciën goedkeuring te laten verlenen voor 100% bevoorschotting aan de RGD, zodat de betaalde voorschotten als rechtmatig kunnen worden aange-merkt.

De Rekenkamer wijst erop dat de betrouwbaarheid van de contract-registratie ook nog aandacht vraagt. Naar verwachting zal het nieuwe financiële systeem JURIST 2002 hier mogelijkheden bieden om de betrouwbaarheid te vergroten.

Conclusie en aanbevelingen

De uitvoering van de Stelselwijziging Huisvesting vertoont in 2000 geen noemenswaardige tekortkomingen.

De Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving en bij de RGD aan te dringen op spoedige verbetering van aldaar bestaande procedures.

2.10 Directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie

2.10.1 Inleiding

In 1997 was het niveau van het financieel beheer bij de Directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie voldoende, vooral als resultaat van het toen uitgevoerde verbetertraject. De kwaliteit van het financieel beheer is in de periode 1998 tot en met 2000 achteruit gegaan. Dit manifesteerde zich in vrijwel alle aspecten van het financieel beheer van zowel de directie Rechtspleging als van het Openbaar Ministerie.

2.10.2 Bevindingen

In 2000 waren er zowel bij de directie Rechtspleging als bij het Openbaar Ministerie ernstige tekortkomingen inzake de naleving van de Europese aanbestedingsregels (zie paragraaf 4.1), de personele uitgaven (zie paragraaf 4.2.3) en het parkeren van begrotingsgeld (zie paragraaf 2.8).

Naast het noodzakelijk op orde brengen van het financieel beheer hebben de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie ook nog te maken met ingrijpende ontwikkelingen in de komende jaren. Dit had al (in)direct gevolgen voor het begrotingsjaar 2000. Deze ontwikkelingen zijn:

- Er zal een Raad voor de Rechtspraak (RvdR) worden opgericht die de bedrijfsvoeringstaken van de huidige directie Rechtspleging zal gaan overnemen (formele start per 1 januari 2002 en proefdraaien in 2001);
- Er wordt naar gestreefd dat bij de RvdR en het Openbaar Ministerie per 2004 het baten- en lastenstelsel zal worden ingevoerd;
- De directie Rechtspleging krijgt, formeel per 2002, een nieuwe rol als intermediair tussen de RvdR en de minister;
- Formeel zal per 2001 de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer plaatsvinden, waarbij de Zittende Magistratuur en het Openbaar Ministerie bij de arrondissementen eigen keuzes gaan maken over de inrichting;
- De afbakening tussen de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie in de financiële administraties voor zowel de uitgaven als de ontvangsten.

Specifieke financieel-beheerproblemen bij respectievelijk de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie zijn de volgende.

Directie Rechtspleging

Bij de arrondissementen waren er problemen met het tijdig en volledig verantwoorden van de ontvangsten van de griffierechten. Deze betroffen:

- achterstanden bij de registratie van te heffen griffierechten (berekenen, controleren en accorderen);
- de interne controle op de volledige aanlevering van te heffen griffierechten;
- de aansluiting tussen de primaire systemen en de financiële administratie.

Voorts zijn tekortkomingen vastgesteld bij het opstellen van contracten en het registreren van verplichtingen. Ook is een aantal keren in mindering van bezwaar geboekt.

Openbaar Ministerie

De parketten en de afdeling Cluster Proces management en Audits (de centrale IC-functie bij het Openbaar Ministerie) hebben grote inspanningen geleverd ten aanzien van de uitvoering van het interne controleprogramma. Dit heeft op een aantal onderdelen geleid tot verbeteringen, doch nog niet tot het gewenste resultaat. Twee belangrijke tekortkomingen uit voorgaande jaren konden in 2000 niet daadwerkelijk worden opgelost:

1. De kwaliteit van de afstemming van de in beslaggenomen gelden volgens CEBES/COMPAS met de financiële administratie in JURIST, hetgeen leidde tot een bedrag van f 13,3 miljoen aan onzekerheid terzake in de financiële verantwoording 2000;
2. De tijdigheid van de registratie van de boetevonnissen in STRABIS.

2.10.3 Conclusies en aanbevelingen

Het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en bij het OM vertoont ernstige tekortkomingen. De Rekenkamer meent dat er sprake is van een zorgelijke situatie, gezien de kwaliteit van het financieel beheer op dit moment in relatie tot ingrijpende ontwikkelingen op korte termijn. Daarnaast zijn er risico's voor de volledigheid van de ontvangsten, die om maatregelen ter verbetering vragen. De Rekenkamer heeft voor de Directie Rechtspleging de volgende aanbevelingen:

- Het opstellen van een totaalbeeld over het financieel beheer per arrondissement en naar soort onderwerp;
- Het uitwerken van een verbeterplan (en -acties) met acties voor in 2001 en mogelijk 2002, in samenwerking met de kwartiermakers van de Raad voor de Rechtspraak;
- Het in overleg treden met de integraal verantwoordelijken bij de arrondissementen om de situatie rond het financieel beheer te schetsen en de verbeteracties voor 2001 en mogelijk 2002 af te stemmen;
- Het integreren van het bij de gerechten bestaande auditinstrument werklastmeting met de werkzaamheden die in het kader van de interne controle dienen te worden uitgevoerd.

De Rekenkamer beveelt voor het Openbaar Ministerie voor het financieel beheer van inbeslaggenomen gelden aan:

- Het duidelijk vaststellen van de rol en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (de parketten, de arrondissementale stafdiensten, het CJIB, etc.);
- Het opschonen van de gegevens in de systemen COMPAS en CEBES;
- Het expliciet aandacht besteden aan de maatregelen van interne controle alsmede borgen dat de hierin opgenomen maatregelen van interne controle worden nageleefd.

Met betrekking tot de registratie van de vorderingen inzake opgelegde boeten en ontnemingsmaatregelen wordt het volgende aanbevolen:

- Het tijdig laten registreren van de boetevonnissen en het in dit verband laten uitvoeren van een goede voortgangsbewaking;
- Het in een zo vroeg mogelijk stadium laten registreren van de ontnemingsvordering;
- Het zorgdragen voor een regelmatige afstemming tussen registratie van de boetevonnissen in COMPAS/SAS enerzijds en STRABIS anderzijds;
- Het zorgdragen voor een regelmatige afstemming van de gegevens van de ontnemingsvorderingen in COMPAS/SAS, de gegevens van het CJIB en de gegevens van het Bureau Ontnemingswetgeving OM;
- Het opschonen van de gegevens in de operationele systemen.

2.10.4 Reactie minister

De minister deelt mede veel waarde te hechten aan een ordelijk en controlebaar beheer bij de gerechten, zeker in de toekomstige situatie waarbij sprake is van een Raad voor de Rechtspraak. Daarom heeft hij in overleg met de kwartiermakers van de Raad voor de Rechtspraak inmiddels besloten tot de uitvoering van een project waarbij de verbetering van het financiële beheer op de korte en langere termijn centraal staat. De presidenten van de rechterlijke colleges zijn inmiddels geïnformeerd en begin mei zal een landelijke bijeenkomst plaatsvinden waarin de start van het verbetertraject centraal staat.

Concreet bevat het verbetertraject de volgende elementen. Alle rechterlijke colleges zullen begin mei 2001 een overzicht krijgen van de bij hun organisatie geconstateerde knelpunten en problemen. De colleges zijn vervolgens verantwoordelijk voor het uitvoeren van verbeterplannen die uiterlijk in augustus 2001 moeten zijn afgerond. De resultaten daarvan worden in het najaar door een externe accountant gecontroleerd en de bevindingen worden zowel aan de lokaal verantwoordelijken als aan het departement en de Raad i.o. gerapporteerd. Op basis van deze onafhankelijke toets zullen de lokale organisaties structurele verbeterplannen moeten opstellen en uitvoeren. Daarbij staan de lokale organisaties vanaf 2002 ook integrale auditinstrumenten ter beschikking om de eigen verantwoordelijkheid goed te kunnen dragen. Met deze activiteiten wordt recht gedaan aan de zwaarte van de geconstateerde knelpunten en zijn ook de aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen.

De geconstateerde knelpunten in het financieel beheer bij het Openbaar Ministerie worden door de minister onderkend. Om deze knelpunten weg te nemen zijn de volgende maatregelen genomen.

Met betrekking tot het financieel beheer van de inbeslaggenomen gelden is inmiddels door het Parket-Generaal een plan van aanpak opgesteld voor zowel de strafrechtelijk in beslag genomen gelden als het conservatoir beslag. De aandacht zal daarbij primair uitgaan naar het wegwerken van achterstanden in de afdracht van inbeslaggenomen gelden door opsporingsinstanties, de verschillen tussen de registratie in JURIST (het financiële informatiesysteem van het Ministerie van Justitie) en die in COMPAS (het zakeninformatiesysteem van het Openbaar Ministerie), de controle op de status van nog openstaande zaken en de volledigheid van de ontvangsten.

Ten aanzien van het conservatoir beslag worden tevens de bevoegdheden van parketten, Bureau Ontnemingen Openbaar Ministerie (BOOM) en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) vastgelegd en wordt de Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) vastgesteld, beschreven en geïmplementeerd. Het is de bedoeling dat de belangrijkste maatregelen reeds in 2001 effect zullen hebben. De verwachting is tevens dat het inte-

grale pakket aan maatregelen pas in de eerste helft van 2002 kan worden afgerond.

Met betrekking tot de registratie van vorderingen inzake opgelegde boeten en ontnemingsmaatregelen worden in 2001 auditprogramma's uitgevoerd voor de eerstelijns- en tweedelijns parketten. In de programma's zijn controlemaatregelen opgenomen teneinde de tijdige, volledige en juiste registratie te waarborgen.

2.11 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 2000 én 1999 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Accountantscontrole	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x	x		
Automatisering			x	x		
Financiële functie	x	x				
Planning en Controlcyclus*						
Kengetallen			x	x		
Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)			x			x
Overige onderwerpen						
Parkeren van begrotingsgelden			x	x		
Rijkshuisvesting	x	x				
Directie Rechtspleging/ Openbaar Ministerie					x	

* Dit ijkpunt is slechts verkennend onderzocht.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat ten opzichte van vorig jaar de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving is verbeterd, maar er zijn nog steeds tekortkomingen. Hetzelfde geldt voor het financieel beheer bij het bestuursdepartement, voor de automatisering, voor de administratieve organisatie en voor het parkeren van begrotingsgelden: verbeterd, maar nog tekortkomingen.

Het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en bij het OM vertoont ernstige tekortkomingen. De Rekenkamer meent dat er sprake is van een zorgelijke situatie, gezien de kwaliteit van het financieel beheer op dit moment in relatie tot ingrijpende ontwikkelingen op korte termijn.

3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

3.1 Materieelbeheer

3.1.1 Inleiding

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

Het «goed huisvaderschap» en belangrijke ontwikkelingen als het batenlastenstelsel en de bedrijfsvoeringsverklaring maken meer aandacht voor het beheer van materiële activa noodzakelijk.

3.1.2 Bevindingen

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 1999 rapporteerde de Rekenkamer over het materieelbeheer bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), toen nog ressorterend onder het ministerie van Justitie. Inmiddels valt het KLPD onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het Rfv 2000 van dat ministerie wordt hierop nader ingegaan.

Het materieelbeheer krijgt bij het ministerie van Justitie weinig aandacht van het (lijn)management. Het vormt geen onderdeel van de planning- en controlcyclus, ook niet bij de baten-lastendiensten van het ministerie. Een positieve uitzondering vormt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), waar inmiddels een inventarisatie plaatsvond van de materiële activa. In het samenvattend accountantsrapport wordt geen verslag gedaan over de controle op het materieelbeheer.

3.1.3 Conclusies en aanbevelingen

Bij het ministerie van Justitie wordt tot nu toe onvoldoende aandacht besteed aan het materieelbeheer, zowel bij het kernministerie als bij de dienstonderdelen. De Rekenkamer dringt aan op grotere aandacht voor het vraagstuk en beveelt aan het materieelbeheer een duidelijkere plaats te geven in de planning- en controlcyclus van (onderdelen van) het ministerie.

4 BEZWAARONDERZOEK

4.1 Bezwaaronderzoek naleving van de Europese aanbestedingsregels

4.1.1 Inleiding

De toepassing van Europese aanbestedingsregels bij het ministerie van Justitie vormt al enkele jaren een probleem. Dat komt deels door een gebrek aan kennis van Europese aanbestedingsregels, en deels door onduidelijke Europese regelgeving en het ontbreken van jurisprudentie.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 bleek er door het niet-naleven van Europese aanbestedingsregels in totaal een bedrag van f 49,2 miljoen fout of onzeker te zijn in de financiële verantwoording van het ministerie. Dit vormde een risico voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

Het feit dat het hier ging om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestonden, was voor de Rekenkamer aanleiding om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar de situatie rond de naleving van Europese aanbestedingsregels bij het Ministerie van Justitie. De minister deelde de bezorgdheid van de Rekenkamer. De minister van Economische Zaken heeft eind 1999 een Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden vastgesteld (Tweede Kamer 1999–2000, 26 966, nr. 1). Daarin wordt gesteld dat de rijksoverheid in 2000 zal moeten voldoen aan de Europese aanbestedingsregels en dat alle Europese aanbestedingen in 2001 elektronisch moeten worden gepubliceerd.

In juni 2000 heeft de minister tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 127, nr. 51 resp. nr. 86) toegezegd dat de Europese aanbestedingen in 2001 op orde zullen zijn. Hij voegde daaraan toe dat de verbetermaatregelen eind 2000 gerealiseerd zouden zijn, maar dat de effectiviteit een zaak was voor het jaar daarop.

4.1.2 Bevindingen

Verbeteractiviteiten

Het Ministerie van Justitie heeft in 2000 conform de toezeggingen en de planning een groot aantal verbeteractiviteiten opgestart en uitgevoerd die kunnen leiden tot een goed financieel beheer inzake de Europese aanbesteding. We noemen:

- het «Platform Europees aanbesteden»; dit platform geeft richtinggevende, niet bindende adviezen om de naleving van de aanbestedingsregels te verbeteren. De adviezen vormen de basis voor de oordeelsvorming van de departementale accountantsdienst (AD). De Rekenkamer vindt het een zwak punt dat een organisatieonderdeel niet verplicht is om het Platform vooraf te raadplegen. Ook is zij van mening dat aan de adviezen van het Platform een verplichtend karakter moet worden gegeven in verband met de risico's voor de accountantsverklaring bij de (deel)verantwoording van Justitie;
- Het Plan van aanpak inkoopmanagement met maatregelen om het inkoopmanagement en de toepassing van de Europese aanbestedingsregels structureel te verbeteren. De verbeteractiviteiten zijn nagenoeg allemaal in 2000 uitgevoerd, waaronder een audit naar de kwaliteit van de inkoopplannen en een evaluatie van het Platform Europees aanbesteden. Effecten moeten in 2001 zichtbaar worden. Een actiepunt is nog het aanpassen van de administratieve organisatie (AO) bij alle diensten aan de Europese aanbestedingsregels zoals criteria voor verplichte Europese aanbesteding, benoeming actoren in het

aanbestedingsproces, behandeling van mogelijke interpretatieverschillen en een instructie over documentatie van werkzaamheden van de aanbestedende dienst in dossiers. De richtlijnen voor Europese aanbesteding in de handboeken zijn nog niet volledig.

Onrechtmatigheid als gevolg van niet naleven Europese aanbestedingsregels

Bij het Bestuursdepartement heeft de AD voor 2000 een bedrag van circa f 1,9 miljoen aangemerkt als onrechtmatig verplicht als gevolg van onjuiste toepassing van Europese aanbestedingsregels. Ten opzichte van vorig jaar (in 1999 f 7,8 miljoen onrechtmatig) is hier sprake van een aanzienlijke daling.

Uit de resultaten van de AD-controle bij Directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie blijkt dat ook in 2000 een aantal aanbestedingen niet volgens de regels Europees is aanbesteed voor f 34,1 miljoen (in 1999 in totaal f 8,6 miljoen onrechtmatig) en voor f 56,2 miljoen aan verplichtingen. Hier kan gesproken worden van een aanzienlijke stijging.

Bij de IND hebben zich in 2000 dezelfde tekortkomingen als in 1999 voorgedaan. Inmiddels zijn verbeterplannen opgesteld, waardoor de resulterende onrechtmatigheid in 2000 aanzienlijk beperkter van omvang was, te weten f 3,8 miljoen (in 1999 f 11,7 miljoen).

Achteruitgang Directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie

Bij de Directie Rechtspleging is de gehele organisatie nog onvoldoende doordrongen van de consequenties van het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels. De coördinatie, aansturing en controle vanuit de leiding van de directie Rechtspleging is onvoldoende. Door de directie Rechtspleging is begin maart 2001 een communicatieproject gestart om betrokkenen beter te informeren over de gang van zaken rond inkoopmanagement en Europees aanbesteden.

Bij het Openbaar Ministerie signaleert de Rekenkamer, evenals vorig jaar, een spanningsveld tussen het besturingsconcept bij Justitie (onder meer integraal management), het vrijblijvende karakter van de adviezen van het Platform Europees aanbesteden en aanwijzingen van de ambtelijke/bestuurlijke top van Justitie om risico's voor de accountantsverklaring bij de (deel)verantwoording van Justitie te vermijden. Dit heeft er in 2000 toe geleid dat het Openbaar Ministerie ten onrechte een aanschaffing van flitspalen niet Europees aanbesteedde en geen gehoor gaf aan het commentaar hierop van het Platform én aandringen van de AD om deze bestelling op te schorten. Inmiddels bereidt het Openbaar Ministerie een Europese aanbesteding voor het jaar 2001 voor.

4.1.3 Conclusies

Gezien de geconstateerde daling in onrechtmatigheden en onzekerheden inzake de Europese aanbestedingen in 2000 heeft het tot nu toe uitgevoerde Plan van aanpak met de daarbij genomen maatregelen voor het jaar 2000 tot verbeteringen geleid bij het bestuursdepartement en de IND. Bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie daarentegen is de situatie verslechterd. De Rekenkamer constateert daarom nog tekortkomingen bij het naleven van de Europese aanbestedingsregels.

De Rekenkamer heeft besloten geen bezwaar te maken (artikel 55 van de Comptabiliteitswet). Wel zal zij in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 een vervolgonderzoek op dit bezwaaronderzoek uitvoeren. Zij vraagt het departement nadrukkelijk er in 2001 voor zorg te dragen dat het resterend deel van het verbeterplan daadwerkelijk wordt afgerond. Hierbij is tevens van belang dat het ministerie periodiek de implementatie van de verbetermaatregelen en de werking daarvan toetst.

4.1.4 Aanbevelingen

De Rekenkamer vraagt voor het jaar 2001 bijzondere aandacht voor het volgende:

- Verbetering van de verslaglegging en dossiervorming betreffende de adviezen van het Platform Europees aanbesteden, zodat de processing van de advisering inzichtelijker is;
- Het geven van een verplichtend karakter aan de adviezen van het Platform in verband met de risico's voor de accountantsverklaring bij de (deel)verantwoording van Justitie;
- Uitvoering van de door de AD gedane aanbevelingen naar aanleiding van de door de AD uitgevoerde audits inzake de kwaliteit van de inkoopplannen en het Platform Europees aanbesteden;
- Eén van de aanbevelingen van de AD inzake het Platform Europees aanbesteden betreft het samenstellen van een overzicht van de 10 meest gestelde vragen en de antwoorden hierop. Te overwegen valt om deze aanbeveling uit te breiden tot het opstellen van een algehele «vraagbaak» over de toepassing van de Europese Aanbestedingsregels met daarin opgenomen naast algemene vragen ook vragen over: definities, algemene bepalingen, technische vragen, wijzen van bekendmaking, verschillende procedures, versnelde procedures, selectiecriteria, gunningscriteria, handhaving van de richtlijnen;
- In overweging wordt gegeven om de taken van de tijdelijk ingestelde Coördinatiegroep Inkoopmanagement op enigerlei wijze een vaste plaats te geven binnen de organisatie van het departement.

4.1.5 Reactie van de minister

De aanbevelingen van de Rekenkamer geven de minister aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- *Verslaglegging en dossiervorming betreffende adviezen van het Platform*
Eén van de activiteiten in de verbeterplannen die de aanbestedende diensten in het najaar van 2000 hebben ingediend was het verbeteren van de verslaglegging en dossiervorming betreffende de adviezen van het Platform Europees aanbesteden. Inmiddels heeft het Platform zijn werkwijze gestructureerd en is een standaardadviesaanvraagformulier en adviesformulier in gebruik genomen. Ook is in de verslaglegging van de vergaderingen de analyse en de advieslijn uit de bespreking van de conceptadviezen als standaard opgenomen. De DAD zal de uitvoering van deze activiteiten in het najaar van 2001 door middel van een audit toetsen.
- *Verplichtend karakter adviezen van het Platform*
Conform het Plan van aanpak inkoopmanagement heeft Justitie een evaluatie uitgevoerd van het Platform. Dit heeft geleid tot het eerste deel van een rapportage. Op basis van deze evaluatie heeft Justitie vervolgens een aanvullende activiteit uitgevoerd die moet leiden tot het tweede deel van deze rapportage. Dit tweede deel bevindt zich in de afrondende fase die in de Coördinatiegroep Inkoopmanagement van mei 2001 zal worden besproken. Niet alleen de evaluatie maar ook de toekomstige vormgeving van het Platform en het verplichtend karakter van de adviezen van het Platform zullen daarbij uitdrukkelijk aan de orde komen.
- *Overzicht van de tien meest gestelde vragen*
Op dit moment wordt door het Platform een intranetsite voorbereid. Op deze site zal actuele en belangrijke informatie (nieuwsbrieven en jurisprudentie) over het toepassen van de Europese aanbestedingsvoorschriften een plaats krijgen, evenals de (tien) meest gestelde vragen.

- *Uitvoering aanbevelingen van de DAD met betrekking tot de kwaliteit van de inkoopplannen en van het Platform*
De bevindingen van de door de DAD uitgevoerde audits naar de kwaliteit van de inkoopplannen en het Platform zijn besproken in de Coördinatiegroep Inkoopmanagement en in de Subgroep Inkoop. Het resultaat hiervan is dat in de Jaarplanaanschrijving 2002 een model zal worden opgenomen voor de inkoopplannen 2002. Daardoor zal er een inbedding in de P&C-cyclus plaatsvinden zodat er een structurele en voortschrijdende verbetering van de kwaliteit zal plaatsvinden.
- *Toekomstige taken Coördinatiegroep Inkoopmanagement*
Onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Coördinatiegroep, de plaatsvervangend SG, werkt een werkgroep voorstellen uit en geeft vorm aan een structurele verbetering van het inkoopmanagement. De eerste conceptnotitie is in de Coördinatiegroep van maart 2001 besproken. Ten behoeve van de eerstvolgende bijeenkomst van de Coördinatiegroep in mei 2001 vindt op dit moment nadere uitwerking plaats. Er wordt naar gestreefd om in de zomer van 2001 tot definitieve vaststelling van deze notitie over te gaan.

De specifieke problemen ten aanzien van de Europese aanbestedingen bij het OM worden eveneens door de minister onderkend. In dit kader is binnen het OM een werkgroep van start gegaan die verantwoordelijk wordt voor het opzetten van een onderhoudsorganisatie, het opstellen van lopende contracten en aan te besteden contracten. Tevens wordt gezien of binnen het OM een vaste commissie Europese Aanbesteding kan worden ingesteld.

4.2 Vervolgonderzoeken op bezwaar

4.2.1 Outputsturing Stichting Reclassering Nederland

Inleiding

Aangezien de subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) afhankelijk is van de gerealiseerde productie, is een goede op output gerichte sturing een belangrijk onderdeel van het financieel beheer. Naar aanleiding van ernstige tekortkomingen in 1998 heeft het ministerie een onderzoek uitgevoerd naar de sturing binnen SRN en dit resulteerde in een plan van aanpak voor het invoeren van een toereikende outputsturing. De Rekenkamer constateerde echter over 1999 dat er onvoldoende vorderingen waren gemaakt bij de implementatie van dit plan van aanpak, dat onder andere het ontwerpen en bouwen van een Cliënt Volg-systeem (CVS) behelsde. In overleg tussen de departementsleiding en de SRN is een nieuw plan van aanpak met tijdspad opgesteld, dat loopt tot en met 2001. Er werd een project Outputsturing gestart en er kwam een stuurgroep om de voortgang van dit project te bewaken. De minister van Justitie meldde dat het project Outputsturing Reclassering was vertraagd en dat de outputsturing naar verwachting in 2002 volledig zou zijn ingevoerd.

Op basis van deze toezegging kondigde de Rekenkamer aan dat zij in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 de ontwikkelingen opnieuw aan de orde zou stellen.

Bevindingen

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 2000 blijkt dat na afsluiting van het project outputsturing SRN (eind 2001) er een operationeel model zal zijn opgezet, dat echter slechts werkt bij de pilot-organisatie. Deze moet dan nog bij de rest van de Reclasseringsorganisatie worden geïmplementeerd. In de stuurgroep is besloten per 2002 de zogenaamde «ist+» situatie te implementeren om zowel de aanpassingen aan het CVS als de organisatorische consequenties of een combinatie van beiden voor de SRN beheers-

baar te houden. Voor het bereiken van de eindsituatie (soll-situatie) zijn relatief omvangrijke wijzigingen in het CVS noodzakelijk. Deze zullen pas in 2002 ter hand genomen kunnen worden. Dit betekent dat de minister van Justitie zijn toezegging (eind 2001 de problematiek op orde en 2002 volledig werken op basis van outputsturing) waarschijnlijk niet gestand zal kunnen doen.

Conclusies

Aangezien de invoering van de outputsturing volgens de Rekenkamer niet zal leiden tot het toegezegde resultaat (volledige invoering in 2002) concludeert de Rekenkamer dat het financieel beheer bij de SRN nog steeds ernstige tekortkomingen vertoont.

Reactie minister

De minister is van mening dat het rapport een nogal pessimistisch beeld over de stand van zaken met betrekking tot de outputsturing van de reclassering schetst. Hij deelt dit beeld niet:

«Het is inderdaad zo dat door de complexiteit van de materie de planningen van sommige deelprojecten niet geheel gehaald zijn. Voor het gehele project wijkt de realisatie echter niet noemenswaardig af van de planning: het project zal in juli 2001 afgerond zijn. Verder merk ik op dat het CliëntVolgSysteem (CVS), randvoorwaarde voor de succesvolle invoering van outputsturing, bijna in het gehele land is ingevoerd. Volgens planning wordt op dit moment bij de verslavingszorg het CVS ingevoerd. Voorts is naar aanleiding van het deelproject productdefinities besloten toch een aantal nieuwe producten binnen de reclasseringsorganisatie te introduceren, waarvoor het CVS nog dit jaar wordt aangepast. Deze aanpassingen aan het CVS worden nu ontwikkeld, zullen 1 september 2001 gereed zijn en op 1 januari 2002 worden ingevoerd. De reclassering wordt dan volledig op output gestuurd. Daarna zal bezien worden of differentiatie op grond van doelgroepen gewenst is.»

De minister realiseert zich dat de implementatie van de outputsturing (die overigens naar zijn mening geen deel uit maakt van het project outputsturing maar daar op volgt) opnieuw een ingrijpend traject is voor de reclassering en dus risico's met zich meebrengt. Teneinde deze risico's te minimaliseren zijn er over de implementatie al enige tijd geleden afspraken met de SRN gemaakt; het implementatieplan is medio mei 2001 gereed. Ook wijst de minister er in dit verband op dat de SRN heeft besloten de reeds bestaande project-organisatie voor het CVS te gebruiken voor de invoering van outputsturing en dat hij de voorzitter van de stuurgroep outputsturing heeft verzocht ook de implementatie te blijven volgen.

De minister stelt dat zodoende aan alle voorwaarden voor invoering van outputsturing per 1 januari 2002 naar verwachting zijn voldaan.

4.2.2 Financieel beheer bestuursdepartement en administratieve organisatie Justitie

Inleiding

De Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoeken over 1996 en 1997 een bezwaaronderzoek uitgevoerd, respectievelijk een vervolgonderzoek op bezwaar naar de administratieve organisatie (AO) van het gehele ministerie. Dit resulteerde in de conclusie dat in 1997 een aantal instrumenten was ontwikkeld en maatregelen waren genomen om de AO op een voldoende niveau te houden. Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Rekenkamer

bezwaar te maken tegen de AO en het financieel beheer van het bestuursdepartement (dat deel van Justitie dat zich bezighoudt met het beleid en de daarbij ondersteunende diensten). De Rekenkamer handhaafde toen haar bezwaar niet, onder andere omdat de minister de tijdelijke maatregel Voorafgaand Toezicht (VAT) op de financiële verplichtingen en uitgaven boven de f 30 000,- had ingevoerd. Wel drong de Rekenkamer erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen. De Rekenkamer concludeerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 dat er nog steeds tekortkomingen waren in een aantal beschrijvingen van de AO, onder andere bij het Openbaar Ministerie, de gerechten en de agentschappen DJI en IND. De Rekenkamer beval aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen. De minister antwoordde dat dit zou gebeuren in het kader van het Vervolgplan van Aanpak Financieel Beheer, dat volgens de planning afgerond zou worden in mei 2001. De Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 opnieuw de administratieve organisatie van het hele ministerie en het financieel beheer van het bestuursdepartement beoordeeld.

Bevindingen financieel beheer bestuursdepartement De instelling van het VAT blijkt in 2000 een omslag te hebben gerealiseerd naar een verbetering van het financieel beheer van het bestuursdepartement. Het aantal geconstateerde fouten is in 2000 zowel absoluut als procentueel substantieel verminderd. De betrouwbaarheid van de verplichtingenadministratie is verbeterd, maar toch bleek dat niet alle verplichtingen in deze administratie waren opgenomen. Een aantal aspecten in het financieel beheer is nog voor verdere verbetering vatbaar, zoals tijdigheid registratie factuur, tijdige betaling van facturen, tijdigheid opboeken verplichting, aanwezigheid van een opdracht/contract.

Bevindingen AO Justitie

Hoewel op onderdelen verbeteringen zijn geconstateerd voldoet de AO/IC bij de personeelsafdelingen van veel diensten, waaronder het bestuursdepartement en directie Rechtspleging, zowel in opzet als in werking niet aan de daaraan te stellen eisen. Verbeteringen betroffen het uitvoeren van de jaarlijkse aanwezigheidscontrole en de registratie van het PC-privé project bij het bestuursdepartement. Nog niet verbeterd waren : functiescheiding, terugkoppelingsoverzichten, afstemmen van het formatiebezettingsoverzicht en het salarisoverzicht, dossiervorming personeel, uitbetalen (restant) vakantiedagen.

Niet bij alle diensten zijn de AO-beschrijvingen aangepast aan de Europese aanbestedingsregels. In de beschrijvingen ontbreken onder meer criteria voor verplichte Europese aanbesteding, benoeming actoren in het aanbestedingsproces, behandeling van mogelijke interpretatieverschillen en een instructie over documentatie van werkzaamheden van de aanbestedende dienst in dossiers.

In paragraaf 2.3 (Beschrijving en onderhoud AO) is reeds ingegaan op de tekortkomingen bij DJI (niet-actuele beschrijvingen) en bij het CJIB (procedures financiële administratie en bewaking van deze procedures).

De afgelopen jaren is de kwaliteit van het financieel beheer, waaronder de AO, bij de directie Rechtspleging steeds verder achteruit gegaan. In 2000 is dit wederom het geval (zie paragrafen 2.3 en 2.10).

Bij het Openbaar Ministerie zijn op het gebied van AO/IC nog diverse verbeteringen noodzakelijk, waarvan de belangrijkste zijn: het aanbrengen van functiescheiding tussen het aangeven van verplichting/bestelling en de prestatieverklaring, verwerking van de mutaties in de personele uitgaven (het ontbreken van functiescheiding bij het invoeren van muta-

ties, het ontbreken van een aansluiting tussen de maandelijkse verwerking van de personele uitgaven in het salarissysteem BIS en het financiële systeem Jurist), de registratie van boetevonnissen.

Gezien de grondige veranderingen die de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie de komende jaren te wachten staan, vindt de Rekenkamer de tekortkomingen in de administratieve organisatie zorgelijk. (zie ook paragraaf 2.10).

Conclusies en aanbevelingen

Het financieel beheer van het bestuursdepartement vertoont, hoewel er in 2000 een aanzienlijke verbetering is geconstateerd, nog tekortkomingen op een aantal aspecten.

Gezien het door het VAT nog steeds geconstateerde aantal fouten en de positieve werking daarvan wordt aanbevolen om het VAT zeker ook in 2001 te continueren en daarnaast een plan uit te werken teneinde te bereiken dat het financieel beheer met betrekking tot het aangaan van verplichtingen volledig op orde komt. Daarna zou gedacht kunnen worden aan een gefaseerde afbouw van het VAT omdat deze is ingesteld als een tijdelijke maatregel om te komen tot een structurele verbetering van de gesignaleerde tekortkoming.

De AO van het gehele ministerie vertoont, hoewel ook hier op onderdelen verbeteringen zijn geconstateerd, tekortkomingen (zowel in opzet als in werking) rondom de personele processen bij de P-afdelingen van veel diensten (waaronder het bestuursdepartement) en voor de toepassing van de Europese aanbestedingsregels. Ook bij de directie Rechtspleging, het Openbaar Ministerie, de DJI en het CJIB zijn op het gebied van de AO/IC nog verbeteringen noodzakelijk.

De Rekenkamer beveelt (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen.

Reactie minister

De minister is verheugd met de constatering van de Rekenkamer dat de verbetering van de werking van de Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) op het bestuursdepartement vergevorderd is. Hij ziet deze verbetering als de uitkomst van het instellen van het voorafgaand toezicht (VAT) en van de vele inspanningen die zijn gedaan in het kader van het project Verbetering Financieel Beheer Bestuursdepartement. In het kader van dit project, dat begin 2000 is gestart, zijn diverse maatregelen genomen.

- Het opleidingstraject met betrekking tot het financieel beheer is versterkt (maatwerk cursus van de Vakopleiding Openbare Financiën (VOF), workshops voor het management van directies binnen het bestuursdepartement);
- Met betrekking tot de AO is een nieuwe systematiek ontwikkeld om de procesbeschrijvingen voor gebruikers toegankelijk te maken. Daarnaast is een gebruikershandleiding financieel beheer gemaakt;
- De communicatie met de budgethouders over het gevoerde en te voeren financieel beheer is geïntensiveerd en nieuwe vormen van overleg over het financiële beheer zijn gestart. De structurele inbedding hiervan zal in 2001 worden geïnstitutionaliseerd;
- De invoering binnen Jurist van een eigen financiële administratie voor het bestuursdepartement heeft het mogelijk gemaakt om het verbeteringsproces in administratieve zin goed te ondersteunen;
- De inkoopfunctie binnen het bestuursdepartement is nog eens grondig tegen het licht gehouden op basis waarvan de budgethouders bewust zijn geworden van de noodzakelijke stappen in het inkoopproces.

Door middel van het project zijn aanzienlijke verbeteringen in het financieel beheer van het bestuursdepartement bereikt. In de komende periode

zal nog verder worden gewerkt om de resterende tekortkomingen te verbeteren. Hiervoor wordt op dit moment een plan van aanpak opgesteld, dat direct aansluitend op bovengenoemd project zal worden uitgevoerd. ISO-certificering van de financieel beheersprocessen maakt hiervan deel uit. Daarnaast kan nog vermeld worden dat nu gewerkt wordt aan de invoering van een vernieuwd systeem voor de financiële administratie (Jurist 2002) waarvan positieve effecten zijn te verwachten voor het verplichtingenbeheer.

In 1999 had de minister de inschatting gemaakt, dat het instellen van het VAT een goede maatregel zou zijn om verbeteringen te bewerkstelligen. De Rekenkamer bevestigt dit. Hij is het met de Rekenkamer eens waar zij stelt dat het intrekken van de maatregel nu nog te vroeg zou zijn. Wel heeft hij een aanpak laten ontwikkelen om te komen tot een gefaseerde afschaffing van het VAT. Daarvoor in de plaats wil hij overgaan op verbijzonderde interne controle binnen het financieel beheerproces. Om het VAT op te heffen moeten de integrale managers (budgethouders) binnen het bestuursdepartement aan twee voorwaarden voldoen:

- Een kwalitatieve voorwaarde die inhoudt dat de AO bij de betreffende budgethouder zodanig op orde is dat er aantoonbaar sprake is van een adequate interne controle door de budgethouder;
- Een kwantitatieve voorwaarde die inhoudt dat bij een budgethouder gedurende een periode van 6 maanden 80% van de opdrachten (uitgedrukt in aantallen en in financieel belang) zonder onherstelbare fouten (EA-regelgeving gevolgd, verplichting tijdig geboekt, contract aanwezig bij start opdracht) is.

Door het gefaseerd omvormen van VAT in verbijzonderde interne controle wil de minister bereiken dat monitoring op de naleving van de AO/IC binnen het reguliere P&C-proces kan plaatsvinden.

Hij streeft ernaar om de bovengeschetste situatie, waarbij het VAT voor alle budgethouders is omgevormd tot interne controle, in ieder geval ultimo 2002 gerealiseerd te hebben.

4.2.3 Personele uitgaven

Inleiding

In 1999 concludeerde de Rekenkamer dat er ernstige tekortkomingen waren in het financieel beheer rond personele uitgaven en ontvangsten bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR. Het ging om het niet-handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven interne controle maatregelen. Het systeem waarvan het Ministerie van Justitie gebruik maakt voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem (het PeRCC/NFT) bleek voor de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden te beschikken.

Er werden verbeteracties gestart die in 2000 tot de gewenste resultaten moesten leiden.

Bevindingen

In 2000 zijn door de AD operational audits uitgevoerd bij SAFIR en P-breed. De belangrijkste conclusie was dat er sprake is van een sturings- en beheersingsproblematiek op P-gebied, waardoor de P-functie binnen Justitie matig functioneert.

Nog niet alle in 1999 geplande programmatuur aanpassingen in het PeRCC zijn gerealiseerd en van de aanbevolen voorlopige maatregelen is slechts een deel ingevoerd. Daardoor loopt SAFIR hoge risico's bij het waarborgen van de integriteit van het mutatietraject. SAFIR heeft derhalve

besloten om een risico-analyse uit te voeren op de punten die nog niet zijn gerealiseerd. Deze is in 2001 gestart.

Doordat het (financieel) beheer bij SAFIR rondom de verwerking van personele mutaties onvoldoende was, werd geen of onvoldoende uitvoering gegeven aan een aantal werkzaamheden op het gebied van interne controle (Post-actieven). Als gevolg hiervan kon de AD de volledigheid van de ontvangsten inzake de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF/WAO) niet vaststellen (hetgeen betekende een onzekerheid van f 15,7 miljoen in de financiële verantwoording 2000). De AD heeft voor Beleidsterrein 01 waarop deze gelden voor het gehele departement worden verantwoord een verklaring met beperking afgegeven.

Conclusies

Met de uitkomsten van de AD-controle blijkt dat, hoewel op onderdelen verbeteringen zijn geconstateerd, de administratieve organisatie en interne controle bij de personeelsafdelingen van veel diensten op relevante punten nog niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen: het ontbreken van functiescheiding rond het opmaken en invoeren van mutaties, het achterwege laten van de voorgeschreven maatregelen van interne controle, het in onvoldoende mate uitvoeren van de aanwezigheidscontrole.

Dit leidt tot de conclusie dat in 2000 de personele uitgaven, evenals in 1999, nog steeds ernstige tekortkomingen vertonen.

Reactie minister

De minister deelt mee dat de uitvoering van de processen rondom de personele uitgaven en ontvangsten bij het Ministerie van Justitie over verschillende schakels is verspreid: de personeelsafdelingen van de onderscheiden diensten, het centrale salarisbureau SAFIR en de directie Personeel en Organisatie (DP&O). Gelet op de omvang, diversiteit en spreiding gaat het hier om complexe processen die goede systemen, expertise en communicatie vereisen. Aan een aantal van deze voorwaarden wordt echter niet voldaan.

De belangrijkste oorzaak van (het voortduren van) de problematiek is het mislukken van de vervanging van het interdepartementale salarissysteem in 1999. Daardoor konden ook de departementale systemen niet volgens plan worden vervangen. Justitie werkt dus buiten eigen schuld met verouderde systemen en dat werkt door in de kwaliteit van het beheer.

Er is echter ook sprake van tekortkomingen binnen Justitie. De kwaliteit van dienstverlening van de dienst Salarisadministratie en Financiële Rechtspositietoepassing (SAFIR) heeft tot opmerkingen geleid van diverse kanten. Tegen deze achtergrond is in het voorjaar van 2000 een audit uitgevoerd. Deze heeft een scala aan aanbevelingen opgeleverd. Niet alleen over de technisch zwakke plekken, maar bijvoorbeeld ook over de aansturing van SAFIR en de taakverdeling met de decentrale diensten. Een deel van de voorgestelde verbeteringen wordt gerealiseerd bij de voorgenomen vervanging van de geautomatiseerde systemen; het aanpassen van de systemen zou zeer inefficiënt zijn. De overige voorgestelde verbeteringen worden gerealiseerd via diverse verbeteracties. Een voorbeeld van een lopende actie op dit gebied is digitaal berichtenverkeer tussen SAFIR en decentrale diensten, waardoor niet alleen de kans op fouten wezenlijk afneemt, maar ook de scheiding in de bevoegdheden scherper wordt. De diensten zijn uitvoerig geïnformeerd over de problemen en hun bijdrage aan de oplossing daarvan. Ook is nog voor de zomer een «task force» opgezet. De leiding van SAFIR is onder andere versterkt met twee senior coördinatoren (één voor het primaire proces en één voor de informatievoorziening), er is geïnvesteerd in opleiding van het personeel en ook in extra capaciteit. Voorts is een reorganisatie van

SAFIR nagenoeg afgerond waardoor de organisatie weer beter aansluit op de werkprocessen.

In 2001 is SAFIR begonnen met een risicoanalyse op die verbeterpunten voor de systemen die nog niet zijn gerealiseerd.

Ook bij veel van de overige diensten blijkt de administratieve organisatie en interne controle inzake de personele uitgaven en de daaraan gerelateerde ontvangsten niet aan de eisen te voldoen. Zo ontbrak veelvuldig functiescheiding tussen invoer en fiattering van mutaties en was de controle op de juiste verwerking niet of niet tijdig uitgevoerd.

De eerder genoemde audit is gevolgd door een tweede audit naar het functioneren van de personeelsfunctie. De aanbevelingen worden nog uitgewerkt, maar deze bewegen zich in ieder geval in de richting van betere communicatie, onder andere over taken en verantwoordelijkheden, en het aanpakken van concrete problemen in het hier onderzochte aandachtsgebied.

Een specifiek aandachtsgebied vormen tenslotte de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF/WAO). Het beheer hiervan laat door alle eerder genoemde problemen te wensen over en verbetering wordt langs dezelfde lijnen opgepakt. Het enige bijzondere hier is de verbinding naar buiten; Justitie is namelijk afhankelijk van het USZO. Geconstateerd wordt dat de gegevensverstrekking de gewenste controles onmogelijk maakt. Er loopt reeds lang overleg met USZO over een adequate gegevensverstrekking, doch deze heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Een aantekening bij dit onderwerp heeft een bredere werking: de WAO-gelden worden gedecentraliseerd, niet alleen vanwege het sturingsmodel van Justitie, maar ook om het beheer te vereenvoudigen. Vereenvoudigen is een van de kernthema's bij het ontwerp van de nieuwe systemen.

5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

5.1 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), voldoet aan de volgende eisen:

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

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 58,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven, hoofdzakelijk wegens uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregelgeving en uitgaven die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (Parkeren van begrotingsgelden);
- een bedrag van f 0,8 miljoen aan onrechtmatige ontvangsten wegens in mindering van bezwaar boeken bij de directie Rechtspleging;
- een bedrag van f 65,8 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen, hoofdzakelijk wegens verplichtingen gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregelgeving;
- een bedrag van f 38,1 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen wegens uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregelgeving, uitgaven die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (Parkeren van begrotingsgelden) en afrekening HALT-afdoeningen en overige, met name personele, uitgaven;
- een bedrag van f 29,0 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen omdat de volledigheid van de ontvangsten van de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF-gelden) niet kon worden vastgesteld en wegens verbeurd verklaarde gelden door het Openbaar Ministerie;
- een bedrag van f 22,2 miljoen aan verplichtingen waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen wegens uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregelgeving en wegens personele uitgaven;
- een bedrag van f 104,5 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen betreffende ontvangsten buiten begrotingsverband bij het Openbaar Ministerie.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI en CJIB voldoen aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoen deze verantwoordingen ook.

5.2 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 2000 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 2000, Ministerie van Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	9 880,0	9 519,5	2 116,2
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 792,0	9 422,8	2 115,4
Belangrijke fouten/ onzekerheden Onvolledigheden	88,0	96,7	0,8 (29,0) ²

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 313,5 miljoen respectievelijk f 57,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan 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. Deze fouten en onzekerheden hadden betrekking op drie uitgaven/verplichtingen-artikelen en twee ontvangsten-artikelen:

- U 08.02 = subsidies PJ&R (f 5,1 miljoen uitgaven fout wegens het parkeren van gelden, f 0,3 miljoen uitgaven fout wegens uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels en f 18,8 miljoen uitgaven onzeker bij de afrekening van HALT-afdoeningen);
- U 08.07 = College van Toezicht op de Kansspelen (f 0,1 miljoen uitgaven en f 0,1 miljoen verplichtingen fout wegens afwezigheid van een huurcontract via de Rijksgebouwendienst; f 0,1 miljoen uitgaven en f 0,2 miljoen verplichtingen fout wegens uitgaven en verplichtingen gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels);
- U 09.05 = directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche (f 13,1 miljoen uitgaven fout en f 4,8 miljoen uitgaven onzeker wegens het parkeren van begrotingsgelden; f 34,1 miljoen uitgaven en f 56,2 miljoen verplichtingen fout en f 7,3 miljoen uitgaven en f 7,7 miljoen verplichtingen onzeker wegens uitgaven en verplichtingen gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels; f 5,8 miljoen uitgaven en f 9,3 miljoen verplichtingen fout en f 7,2 miljoen uitgaven en f 14,5 miljoen verplichtingen onzeker bij overige, waarvan vooral personele, lasten);
- O 01.01 = diverse ontvangsten ministerie (f 15,7 miljoen onzeker omdat de volledigheid van de ontvangsten van de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds, AAF-gelden, niet kon worden vastgesteld);
- O 09.04 = diverse ontvangsten Rechtspraak (f 0,8 miljoen fout bij ontvangsten in mindering van bezwaar bij directie Rechtspleging en f 13,3 miljoen onzeker bij verbeurd verklaarde gelden bij het Openbaar Ministerie).

5.3 Toelichting bij de rekening

5.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek naar de toelichting bij de rekening de kengetallen nader onderzocht.

5.3.2 Oordeel toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 2000 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen met uitzondering van enkele onderdelen inzake de weergegeven kengetallen.

5.3.3 Kengetallen

Inleiding

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

Bevindingen

In de artikelsgewijze toelichting van de begroting 2000 worden doelstellingen van het beleid in algemene zin weergegeven. De doelstellingen worden niet altijd nader gekwantificeerd.

In de begroting van het ministerie zijn in totaal 44 kengetallen opgenomen, inclusief die voor de agentschappen IND, DJI en CJIB. De begroting van het agentschap KLPD is voor 2000 bij Justitie opgenomen, terwijl de verantwoording door BZK is opgesteld. Eventuele opmerkingen over kengetallen zijn in het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van BZK vermeld.

Het aantal met kengetallen toegelichte artikelen is ten opzichte van de begroting van 1999 nagenoeg gelijk gebleven.

Vergelijking van de 44 kengetallen in de begroting met de kengetallen die waren opgenomen in de financiële verantwoording wees uit dat enkele kengetallen hierin niet of onvolledig waren opgenomen of deels verschillend waren opgenomen of dat een foutief bedrag was vermeld.

In alle gevallen werden in de verantwoording zowel de waarden voor de raming als voor de realisatie vermeld waarbij moet worden aangetekend dat bij één agentschap de waarden voor de raming niet waren overgenomen uit de ontwerpbegroting. Bij een aantal kengetallen ontbrak de toelichting op de verschillen tussen raming en realisatie.

Conclusies

Evenals vorig jaar concludeert de Rekenkamer dat de informatievoorziening en de kengetallen tekortkomingen vertonen en dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen globaal in zijn controle had betrokken. In de rapportage van de AD over 2000 zijn geen passages over de gepresenteerde kengetallen opgenomen.

5.4 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldi-balans. 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 saldi-balans waar zij als post op staan;

- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

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

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 2000. 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 2000, Ministerie van Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	19 588,7	19 588,7
Niet beoordeeld	13 319,4	8 365,2
Beoordeeld	6 269,3	11 223,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	6 269,3	11 119,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	104,5
Onvolledigheden	0	0

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

De onzekerheid van f 104,5 miljoen betreft onzekerheid over de ontvangsten buiten begrotingsverband bij het Openbaar Ministerie wegens:

- Het ontbreken van de aansluiting tussen het primaire (COMPAS/CEBES) en de financiële administratie, waarvoor de arrondissementsparketten en het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie zorg dienden te dragen;
- Grote verschillen tussen het geldelijke beslag volgens de primaire systemen en de registratie ervan in de financiële administratie;
- De gebrekkige interne controle op een tijdige afwikkeling van het beslag.

Het financieel beheer van de in beslaggenomen gelden was derhalve onvoldoende. Als gevolg hiervan zijn de verantwoorde bedragen in de saldibalans met betrekking tot het strafrechtelijk en conservatoir beslag aangemerkt als onzeker.

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 vastgesteld dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 3 254 miljoen afgerekend.

5.5 Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2000 bedroeg het totaal van de baten f 648 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 631 miljoen. Het voordelig resultaat over 2000 bedroeg f 17 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 62,4 miljoen en f 5,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2000 bedroegen f 168 miljoen.

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

5.6 Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De DJI is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2000 bedroeg het totaal van de baten f 2529 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 2 509 miljoen. Het voordelig resultaat over 2000 bedroeg f 20 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 412,2 miljoen en f 204,6 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2000 bedroegen f 746 miljoen.

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

5.7 Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2000 bedroeg het totaal van de baten f 95,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 90,6 miljoen. Het voordelig resultaat over 2000 bedroeg f 4,7 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 9,5 miljoen en f 3,4 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2000 bedroegen f 33 miljoen.

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

5.8 Beleidsprioriteiten

5.8.1 Inleiding

In 1999 en 2000 heeft de Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer aandacht besteed aan de door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten in het kader van het VBTB-proces.

Dit jaar heeft de Rekenkamer onderzocht:

- of de door de Tweede Kamer gevraagde informatie over de beleidsprioriteiten voor 2000 is opgenomen in de financiële verantwoording;
- of met de gepresenteerde gegevens ook het oorspronkelijke doel bereikt wordt: het verhelderen van de relatie tussen de doelen, prestaties en middelen.

Het onderzoek heeft niet tot doel gehad een oordeel te geven over de beleidsprioriteiten. De nadruk ligt op een analyse van de stand van zaken om daarmee de VBTB-ontwikkelingen te ondersteunen.

5.8.2 Beleidsprioriteit Jeugd en geweld

Gevraagde gegevens in verantwoording

In bijlage 1 van de Financiële verantwoording 2000 zet de minister uiteen hoe de intensiveringsgelden Jeugd en geweld en de beschikbare gelden uit de fiscalisering Dienst Omroepbijdragen in 2000 zijn aangewend. Per project (dertien in totaal) wordt beschreven hoe de beschikbare gelden zijn aangewend. Deze projecten hebben elk een eigen doelstelling.

Met de door de minister geleverde gegevens beantwoordt hij een deel van de door de Tweede Kamer gestelde vragen omtrent deze beleidsprioriteit. Van de meeste projecten worden prestatiegegevens geleverd. In een enkel geval worden echter alleen de activiteiten beschreven. Naar de mening van de Rekenkamer wordt niet altijd duidelijk of de beoogde prestaties ook zijn bereikt in 2000.

Ondanks het feit dat per project het geplande en gerealiseerde budget wordt weergegeven, ontbreekt een expliciete verdeling van de totale intensiveringsgelden naar begrotingen en artikelen. De minister geeft voor de relevante projecten informatie over wachtlijsten en gemiddelde wachttijden. Dit is echter niet het geval voor de maximaal aanvaardbare wachttijden. Over de effectiviteit van de bureaus jeugdzorg wordt, evenals vorig jaar, geen informatie verstrekt. Overigens zijn deze bureaus nog niet allemaal opgericht.

Relatie tussen doelen, prestaties en middelen De Rekenkamer meent dat de presentatiewijze van de gegevens er debet aan is dat er geen verband wordt gelegd met de algemene doelstelling van het beleid ter bestrijding van jeugdcriminaliteit. De gegevens worden immers per (deel)project verstrekt en deze projecten hebben ieder een eigen doelstelling. De doelstellingen die per project worden geformuleerd zijn niet altijd goed meetbaar. Wel wordt duidelijk weergegeven of aan een project besteed is wat ervoor is begroot. De prestaties worden niet bij alle projecten genoemd. In een aantal gevallen is sprake van informatieverstrekking met een overwegend inputkarakter. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de projecten Preventie en Geweld.

De Rekenkamer merkt verder op dat de minister geen informatie levert over de betrouwbaarheid van de gegevens of over eventuele organisatorische maatregelen om deze te waarborgen. Zij acht het wenselijk dat de minister hier in de volgende jaren informatie over verstrekt.

5.8.3 Beleidsprioriteit TBS

Gevraagde gegevens in de verantwoording

De Tweede Kamer vroeg op het terrein van de maatregel van de ter beschikkingstelling (TBS) om «gegevens over aantallen, kosten, effectiviteit en doelmatigheid onderscheiden naar TBS-inrichting (rijks- en particulier) en soort plaats (open en gesloten)». Bij de behandeling van de financiële verantwoording over 1999 (TK 27 127, nr. 51) heeft de minister toegezegd dat hij over de beleidsprioriteit TBS ook gegevens zal verstrekken over «de (gemiddelde) intramurale behandelduur in TBS-klinieken, de (gemiddelde) kosten en de laatst bekende recidivecijfers».

De minister is zijn toezegging aan de Kamer nagekomen en heeft nu gegevens verstrekt over de bruikbare capaciteit van de TBS-inrichtingen per 31-12-2000, het gemiddeld aantal proefverlofgangers in de laatste jaren, het gemiddelde bezettingspercentage, de in- en uitstroom in de jaren 1997 tot en met 2000, de gemiddelde kostprijs per dag van een TBS-plaats, de gemiddelde intramurale behandelingsduur en de laatst bekende recidivecijfers uit het onderzoek «Recidive na de TBS» uit 1999 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie.

Relatie tussen doelen prestaties en middelen

De door de minister in de verantwoording verstrekte gegevens dekken in redelijke, maar nog niet volledige mate de beleidsprioriteit af. De Rekenkamer merkt in dit verband op dat er wat dit beleidsterrein betreft sprake is van een zekere mate van versnippering in de informatieverstrekking aan de Kamer. Het programma «TBS terecht», waarnaar de minister in de

verantwoording nu verwijst, heeft tot doel de doelmatigheid van de TBS te verhogen. Over dat programma wordt gerapporteerd in de justitiebegroting, maar ook in de Kamerstukken over de justitiële inrichtingen (TK 24 587) en in de evaluatie van de interdepartementale beleidsonderzoeken (TK 27 592, nr. 1). Voor een helder zicht op doelen, prestaties, middelen van het beleid en de effecten van het TBS verbeterprogramma, verdient het aanbeveling dat de daarop betrekking hebbende gegevens minder verspreid worden gepresenteerd.

De minister biedt nu enig inzicht in de effectiviteit van de TBS door middel van de gegevens uit het WODC-recidiveonderzoek. De recidivecijfers bieden daarvoor zeker een handvat, maar zij lopen noodzakelijkerwijze achter op de beleidsontwikkelingen en bieden derhalve nog geen inzicht in de effecten van de vernieuwingen binnen de TBS als gevolg van het verbetertraject «TBS terecht». De toezegging van de minister om de recidive van (selecties van) TBS-gestelden te blijven volgen in de Justitie-recidivemonitor van de komende jaren, is dan ook van wezenlijk belang voor een beoordeling van de effectiviteit van het TBS-beleid.

5.8.4 Beleidsprioriteit Reclassering

Gevraagde gegevens in de verantwoording

Op de vraag van de Tweede Kamer om gegevens over prestaties, doelmatigheid en effectiviteit van de Reclassering, heeft de minister aangegeven over het jaar 2000 alleen informatie te kunnen verstrekken over «aantallen en in beperkte mate over kosten». De informatiesystemen van de Reclassering zijn, zo heeft de minister aangegeven, nog niet in staat om de overige door de Tweede Kamer gevraagde gegevens te leveren.

Vanaf 2001 gaat de Reclassering gebruik maken van een nieuw cliëntvolgsysteem. In 2002 kan dan volgens de minister voldaan worden aan de vraag van de Tweede Kamer naar meer gegevens over doelmatigheid. De toegezegde, beperkte gegevens over aantallen zijn in de verantwoording opgenomen. Met betrekking tot de kosten wordt alleen het subsidiebedrag aan de Stichting Reclassering Nederland voor de jaren 1998 tot en met 2000 vermeld.

Relatie tussen doelen prestaties en middelen

De gepresenteerde gegevens bieden nog geen inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen. Gelet op de stand van zaken in het project «Outputsturing» bij de Reclassering was dat ook nog niet te verwachten. Zo is er nog geen inzicht in doelmatigheidsgegevens als het aantal cliënten en de gemiddelde kosten per cliënt. De minister zegt toe over 2001 gespecificeerde gegevens te zullen leveren over het aantal cliënten. Door middel van het nieuwe cliëntvolgsysteem bij de Reclassering zal de minister in 2002 ook andere doelmatigheidsgegevens kunnen verstrekken. De minister kondigt namelijk aan dat van «een aantal producten doelmatigheidsinformatie» zal worden geleverd. De Rekenkamer merkt op dat het op basis van de specificatie van het cliëntvolgsysteem mogelijk zou moeten zijn om nader specificeren welke informatie zal worden geleverd. Over de effectiviteit van de reclasseringsmaatregelen stelt de minister terecht dat inzicht daarin alleen kan worden verkregen door evaluatieonderzoek. Het project «effectiviteit van sancties», waarnaar de minister verwijst is zeker te beschouwen als een belangrijke stap tot het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit, maar het project heeft kennelijk alleen betrekking op sancties die door de Reclassering worden uitgevoerd, terwijl de taak van de Reclassering breder is. In dit verband rijst de vraag of de minister in de toekomst ook voor de gehele taak van de Reclassering evaluatieonderzoek zal laten verrichten. Daarmee zou het beeld over werkzaamheden van de Reclassering meer compleet zijn.

Bijlage

**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 2000 bij het Ministerie van Justitie
(bedragen x 1 miljoen*)**

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/ toezeggingen	Fouten	Onzeker- heden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Uitgaven								
Uitgaven gedaan die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (Parkeren van gelden)	2000		5,1	–	U 802	Subsidies PJ&R	1 071,9	2.9 5.2
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels	2000		0,3	–	U 802	Subsidies PJ&R	1 071,9	4.1 5.2
Afrekening HALT-afdoeningen	2000		–	18,8	U 802	Subsidies PJ&R	1 071,9	5.2
Huurcontract niet via Rijksgebouwendienst	2000		0,1	–	U 807	College Toezicht op de Kansspelen	1,1	2.10 5.2
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels	2000		0,1	–	U 807	College Toezicht op de Kansspelen	1,1	4.1 5.2
Uitgaven gedaan die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (Parkeren van gelden)	1998 1999 2000		13,1	4,8	U 905	Directie Rechtspleging en OM-Rijksrecherche	1 791,4	2.9 2.11 5.2
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels	1999 2000		34,1	7,3	U 905	Directie Rechtspleging en OM-Rijksrecherche	1 791,4	2.11 4.1 5.2
Overige uitgaven, m.n. personele uitgaven	2000		5,8	7,2	U 905	Directie Rechtspleging en OM-Rijksrecherche	1 791,4	2.11 4.2.6 5.2
Totaal			58,6	38,1				
Ontvangsten								
De volledigheid van de ontvangsten van de WAO-gelden van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF-gelden) kon niet worden vastgesteld	1998 1999 2000		–	(15,7)	O 101	Diverse ontvangsten ministerie	35,1	4.2.6 5.2
In mindering bezwaar bij Directie Rechtspleging	2000		0,8	–	O 904	Diverse ontvangsten rechtspraak	67,9	2.11 5.2
Verbeurd verklaarde gelden door het OM	2000		–	(13,3)	O 904	Diverse ontvangsten rechtspraak	67,9	2.11 5.2
Totaal			0,8	(29,0)				

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Verplichtingen								
Huurcontract niet via Rijksgewoondienst	2000		0,1	-	U 807	College Toezicht op de Kansspelen	0,9	2.10
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels	2000		0,2	-	U 807	College Toezicht op de Kansspelen	0,9	5.2 4.1
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedingsregels	1999		56,2	7,7	U 905	Directie Rechtspleging en OM-Rijksrecherche	1 818,3	5.2 2.11
Personele uitgaven	2000		9,3	14,5	U 905	Directie Rechtspleging en OM-Rijksrecherche	1 818,3	4.1 5.2 2.11 4.2,6 5.2
Totaal			65,8	22,2				
Saldibalans								
Onzekerheid over ontvangsten buiten begrotingsverband bij OM/Rijksrecherche	2000			104,5		Ontvangsten buiten begrotingsverband	265,2	5.4
Totaal				104,5				
Overige tekortkomingen								
De AO van het Ministerie van Justitie vertoont, hoewel hier op onderdelen verbeteringen zijn geconstateerd, tekortkomingen (zowel in opzet als in werking) rondom de personele processen bij de P-afdelingen van veel diensten (waaronder het bestuursdepartement) en voor de toepassing van de Europese aanbestedingsregels. Bij de directie Rechtspleging, het OM, de DJI en het CJIB zijn op het gebied van de AO/IC nog verbeteringen noodzakelijk. Het functioneren van de (in opzet toereikende) onderhoudsorganisatie AO vertoont derhalve tekortkomingen.	1996** 1997 1998** 1999 2000					Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	2,3	4.2.2

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
De implementatie van het VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst) blijkt bij een groot aantal diensten per 01-01-2001 niet te zijn gerealiseerd. Voorts zal, naar verwachting, een aantal dienstonderdelen niet tijdig gereed zijn met de voorziene mijlpalen per 1 juni 2001. Het totale bedrag dat moet worden aangemerkt als «parkeren van begrotingsgelden» is in 2000 circa 20% lager dan in 1999, maar is nog steeds omvangrijk. Het betreft vooruitbetalingen gedaan door de directie Rechtspleging (een terugkerend verschijnsel dat in 2000 in omvang lijkt te zijn toegenomen), het OM (evenals in 1999) en door de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.	1997 1998 1999 2000					Automatisering		2.4
De verbeteringen in het financieel beheer bij de directie Rechtspleging die in 1997 waren bereikt, waren in 1998 niet gecontinueerd en in 1999 niet verbeterd. In 2000 is het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren verder achteruit gegaan. In 2000 bleken er zowel bij de directie Rechtspleging als bij het OM ernstige tekortkomingen te zijn inzake de Europese aanbesteding, de personele uitgaven en het parkeren van begrotingsgelden. Daarnaast waren er specifieke tekortkomingen inzake de tijdigheid en volledigheid bij het verantwoorden van de ontvangsten van de griffierrechten, de kwaliteit van de afstemming van de in beslaggenomen gelden met de financiële administratie en de tijdigheid van de registratie van de boetevonnissen.	1998 1999 2000					Parkeren van begrotingsgelden		2.9
	2000					Directie Rechtspleging/OM		2.11

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is aanzienlijk verbeterd bij het bestuursdepartement en de IND, maar is verslechterd bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie en derhalve bij die onderdelen zorgwekkend.	1996 1997 1998 1999 2000**	Instelling van Voorafgaand Toezicht bij het bestuursdepartement, een Platform Europese aanbesteding en Coördinatiegroep Inkoop, uitvoering plan van aanpak inkoopmanagement.				Europees aanbesteden		4.1 4.2.2
Na afsluiting van het project outputsturing SRN (eind 2001) zal een operationeel model zijn opgezet dat echter slechts werkt bij de pilot-organisatie. Deze moet dan nog bij de rest van de Reclasseringorganisatie worden geïmplementeerd. De planning (van september 1999) van de verbeteractiviteiten, die er toe moet leiden dat de outputsturing van de SRN eind 2001 is ingevoerd, zal waarschijnlijk niet haalbaar zijn. De minister van Justitie zal zijn toezegging aan de Tweede Kamer (eind 2001 de problematiek op orde en 2002 volledig werken op basis van outputsturing) waarschijnlijk niet gestand kunnen doen.	1996** 1998 1999 2000	Het opzetten van een Cliënt Volgstysteem en het uitvoeren van een nieuw plan van aanpak in de vorm van een project Outputsturing Reclassering met een tijdpad tot in 2001. Tevens toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat dit niet langer dan twee jaar zal duren.				Outputsturing Stichting Reclassering Nederland (SRN)		4.2.1
Het financieel beheer van het bestuursdepartement (dat deel houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende diensten) vertoont, hoewel er in 2000 een aanzienlijke verbetering is geconstateerd, nog tekortkomingen op een aantal aspecten (tijdigheid registratie factuur, tijdige betaling van facturen, tijdigheid opboeken verplichting, aanwezigheid van een opdracht/contract).	1996** 1997 1998** 1999 2000	Instelling Voorafgaand Toezicht op verplichtingen en uitgaven boven f 30 000,- en uitvoering plan van aanpak voor project Verbetering financieel beheer bestuursdepartement. Tevens toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat e.e.a. vóór 2002 op orde zal zijn.				Financieel beheer bestuursdepartement		4.2.2

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Hoewel op onderdelen verbeteringen zijn geconstateerd voldoet de werking van de AO en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR niet aan de daaraan te stellen eisen: het niet handhaven van de functie-scheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven interne controle maatregelen, het in onvoldoende mate uitvoeren van de aanwezigheidscontrole.	1996** 1997 1999 2000					Personele uitgaven		4.2.6

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

** = (bezwaar)/onderzoek.