
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 VI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie
2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN JUSTITIE (VI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie (VI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5	3.2.2	Informatiebeveiliging voortvarend opgepakt	36
1	Samenvatting	7	3.2.3	Financieel beheer inburgering overgedragen
			3.2.4	Bevoorschotting van baten-lastendiensten door bestuursdepartement verbeterd
2	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	12	3.2.5	Bedrijfsvoering DJI deels verbeterd
2.1	Reactie minister	12	3.2.6	Procedure vernietiging drugs beter coördineren
2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17	3.2.7	Verbetering bedrijfsvoering IND in afrondende fase
			3.2.8	Coördinatie in de vreemdelingenketen krijgt meer vorm
	Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van Justitie	18	3.2.9	Inhaalslag veiligheidsonderzoeken van de rechterlijke organisatie
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	19	3.2.10	Ontwikkeling integriteitsbeleid Openbaar Ministerie	42
1	Inleiding	21	3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering
1.1	Over het Ministerie van Justitie	21	4	Informatie over beleid nader beschouwd
1.2	Over dit onderzoek	23	4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie
2	Jaarverslag	26	4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie
2.1	Oordeel over de financiële informatie	26	4.2.1	Informatievoorziening vanuit uitvoeringsorganisaties
2.2	Oordeel over de saldbalans en toelichting	27	4.2.2	Informatievoorziening Openbaar Ministerie
2.3	Overzicht topinkomens	27	4.2.3	Informatie over beleid voor risicojongeren en veelplegers
2.4	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	28	4.2.4	Informatie aan de Tweede Kamer over het vreemdelingenbeleid
2.5	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	29	4.3	Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag
3	Bedrijfsvoering	31	Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	31	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen
3.1.1	Personeelsbeheer: dossiers nog onvoldoende van kwaliteit en aanvraag ziekengeld niet volledig	31	Bijlage 3	Verklarende woordenlijst
3.1.2	Inkoopbeheer niet verbeterd	33		Literatuur
3.1.3	Projectgeldenbeheer DJI niet op orde	34		74
3.2	Overige bedrijfsvoering	35		
3.2.1	Herinrichting van de controlfunctie binnen het Ministerie van Justitie	35		

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Justitie draagt verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rechtspraak, de strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen) en het vreemdelingenbeleid. Deze beleidsterreinen zijn toebedeeld aan de volgende directoraten-generaal (DG's):

- Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR);
- Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS);
- Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV).

Daarnaast is de organisatie van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb) organisatorisch en beheersmatig ondergebracht bij het Ministerie van Justitie.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2007 € 5,9 miljard. De verplichtingen bedroegen € 6,0 miljard en de ontvangsten € 1,1 miljard.

Het Ministerie van Justitie heeft ongeveer 40 000 mensen in dienst, die werkzaam zijn in het bestuursdepartement en in een groot aantal uitvoeringsorganisaties, zoals de gerechten, het Openbaar Ministerie (OM) en de (zes) baten-lastendiensten.

De baten-lastendiensten van het Ministerie van Justitie hadden in 2007 voor een totaalbedrag van € 2,7 miljard aan baten/lasten. Hiervan betreft € 2,2 miljard de baten-lastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Daarnaast wordt justitiebeleid uitgevoerd bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en stichtingen. Het Ministerie van Justitie financiert elf (clusters van) begrotingsgefinancierde rwt's met een financieel belang van in totaal € 1,4 miljard in 2007, waaronder het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) € 473 miljoen en de Raden voor de Rechtsbijstand € 417 miljoen.

Over 2007 stellen wij behalve enkele hardnekkige problemen in het financieel beheer vast, dat het Ministerie van Justitie zijn informatiehuishouding nog niet op orde heeft. Dit heeft zijn weerslag op de bedrijfsvoering bij de uitvoeringsorganisaties, omdat de sturingsinformatie die vanuit de (operationele) beleidsdoelstellingen richtinggevend moet zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden veelal nog ontoereikend is. Gevolg hiervan is dat ook de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag nog beperkt is en eenzijdig gericht is op de omvang van werkstromen en gerealiseerde doorlooptijden terwijl nauwelijks informatie is opgenomen over de effecten van het uitgevoerde beleid.

Oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet, met uitzondering van de overschrijding van de artikeltolerantie bij artikel 91 <i>Algemeen</i>	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.4
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.5
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van drie onvolkomenheden: te weten personeelsbeheer, inkoopbeheer en projectgeldenbeheer DJI	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op een aantal opvallende zaken in de rechtmatigheid van het jaarverslag, in de bedrijfsvoering en in de beleidsinformatie van het Ministerie van Justitie.

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

Financiële informatie in het jaarverslag grotendeels in orde

We hebben het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie onderzocht. Het jaarverslag voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet (CW) 2001 stelt. Maar we hebben in de financiële informatie wel een aantal fouten en onzekerheden aangetroffen. Deze hebben bijna allemaal te maken met tekortkomingen in het inkoopbeheer. Bij artikel 91 *Algemeen* leidden de fouten en onzekerheden van in totaal € 31,4 miljoen (uitgaven en verplichtingen samen) tot een overschrijding van de artikeltolerantie. De tekortkomingen in het inkoopbeheer betreffen betalingen zonder voldoende bewijsstukken en tekortkomingen door het niet naleven van de regels voor Europese aanbesteding. Dit laatste heeft als risico dat derden schadevergoeding kunnen claimen omdat zij opdrachten zijn misgelopen. Zie voor het inkoopbeheer § 3.1.2 van deel II van dit rapport.

Bedrijfsvoering

Bij het Ministerie van Justitie stellen we evenals in voorgaande jaren vast dat het financieel beheer en materieelbeheer in 2007 over het algemeen ordelijk en controleerbaar zijn. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2007 over het algemeen aan de in de CW 2001 gestelde eisen. Twee onvolkomenheden zijn opgelost, er zijn twee hardnekkige onvolkomenheden en er is een nieuwe onvolkomenheid.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag is summier. Zo wordt er niet ingegaan op knelpunten in systemen voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) en vertragingen bij de ontwikkeling van nieuwe systemen en de consequenties hiervan voor de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt niet ingegaan op de achterstanden bij veiligheidsonderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Deze achterstanden leiden tot integriteitsrisico's bij het Openbaar Ministerie en bij de gerechten. De totstandkoming van de deelmededelingen bedrijfsvoering, die

uiteindelijk tot de bedrijfsvoeringsparagraaf leiden, en de gehanteerde wegingscriteria dienen beter in de dossiers te worden vastgelegd.

Opgeloste onvolkomenheden: bevoorschotten baten-lastendienst en verplichtingen inburgering

In 2007 maakte het ministerie een eind aan het te hoog bevoorschotten van baten-lastendiensten.

Bij het financieel beheer van het beleidsterrein Inburgering is de over 2006 geconstateerde onvolkomenheid niet meer aan de orde. Dit beleidsterrein is in 2007 overgegaan naar het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Bij dit ministerie is de desbetreffende onvolkomenheid door het juist boeken van de verplichtingen opgelost.

Hardnekkige onvolkomenheid: personeelsbeheer nog altijd niet op orde

Het personeelsbeheer is bij Justitie, met circa 40 000 personeelsleden een belangrijk aspect van bedrijfsvoering, al jaren niet op orde. Met name het niet op orde zijn van de personeelsdossiers is een hardnekkig probleem waar de Algemene Rekenkamer zwaar aan tilt. De personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie zijn in 2007 weliswaar verder gedigitaliseerd, maar dit proces is nog steeds niet voltooid. Door fouten in het proces van digitaliseren zijn veel digitale dossiers tevens van onvoldoende kwaliteit. Documenten in de dossiers zijn veelal onvoldoende gerubriceerd, er ontbreken documenten, er worden documenten van andere medewerkers in de dossiers aangetroffen en er zijn niet ter zake doende documenten in de dossiers opgenomen.

Op onderdelen van het personeelsbeheer zien we dat het ministerie niet over voldoende informatie beschikt waardoor bijvoorbeeld het ministerie uitkeringsgelden van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) misloopt. Ook heeft het ministerie geen zekerheid over de volledigheid en juistheid van de informatie over topinkomens (zie hiervoor § 2.3). Wij vragen de minister om serieuze aandacht voor het personeelsbeheer en gaan ervan uit dat de dossiers eind 2008 op orde zijn.

Hardnekkige onvolkomenheid: nog steeds veel tekortkomingen in het inkoopbeheer

Hardnekkig zijn ook de tekortkomingen in het inkoopbeheer. Het gaat daarbij vooral om facturen die betaald zijn terwijl de vereiste bewijsstukken ontbreken en om fouten in de naleving van de regelgeving voor Europese aanbesteding. Dit laatste wordt onder andere veroorzaakt doordat de verantwoordelijke beleidsdirectie te laat reageert op de afloop van contracten en door bewuste keuzes van het management. De tekortkomingen in het inkoopbeheer hebben geleid tot een bedrag van in totaal € 84 miljoen aan onrechtmatigheden en onzekerheden in de uitgaven van het ministerie over 2007.

Nieuwe onvolkomenheid: projectgeldenbeheer DJI niet op orde

We stellen vast dat het projectgeldenbeheer bij de DJI in 2007 niet (voldoende) ordelijk en controleerbaar is geweest. Zo zijn in 2007 projectuitgaven niet altijd op de juiste kostensoorten geboekt, waardoor onvoldoende duidelijk is hoeveel geld aan een bepaald project is besteed. Doordat goede projectadministraties ontbreken, is het voor de desbetreffende projecten ook niet duidelijk welke resultaten ermee zijn behaald.

Bedrijfsvoering moet informatievoorziening ondersteunen

De informatiehuishouding is bij Justitie nog niet op orde.

In zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 31 oktober 2006 (Justitie, 2006) schreef de minister hierover het volgende:

Lijnverantwoordelijken moeten kunnen vertrouwen op de hun verschaft informatie. Daartoe worden binnen de staande organisatie extra waarborgen geregeld in de vorm van een informatiecontrolefunctie in de lijn die functioneel nauw aansluit op de onafhankelijke auditfunctie buiten de lijn. De controlefunctie komt natuurlijk niet in plaats van het primaire proces van informatievoorziening. Het gaat dus om de ondersteuning van de lijn in de toetsing, niet om een verlegging van verantwoordelijkheden.

Het ministerie beoogt een cultuurverandering teweeg te brengen met als doel meer strategisch te werk te gaan, de kennis bij de uitvoeringsorganisaties beter te benutten en met deze organisaties beter samen te werken. Per 1 juni 2007 is het aantal DG's van vier naar drie teruggebracht. Een volgende stap in de herinrichting van de organisatie is nu de ontwikkeling van een controlefunctie bij de DG's om vanuit het bestuursdepartement tot een betere aansturing en daarmee ook tot een betere informatievoorziening naar en van de uitvoeringsorganisaties te komen. De Directie Rechtshandhaving en Rechtspleging heeft in 2007 al een centrale directie control ingericht en met de uitvoeringsorganisaties gewerkt aan de vertaling van het regeringsbeleid naar richtinggevende operationele doelstellingen voor uitvoeringsorganisaties. Het Ministerie van Justitie zal nog nader uitwerken hoe de control bij de twee andere DG's in 2008 ingericht kan worden.

Beleidsinformatie verder verbeteren

Evenals over 2006 constateren we dat het jaarverslag weliswaar veel kwantitatieve gegevens bevat over het uitgevoerde beleid, maar veelal informatie mist over de realisatie van doelstellingen. Het ministerie rapporteert dan ook nog te weinig over de effecten van het beleid. Zowel de beleidsinformatie in het jaarverslag als de beleidsinformatie die nodig is om organisatieonderdelen en ketenpartners zich te laten verantwoorden en hen op basis daarvan (bij) te sturen dient te verbeteren. Het ministerie neemt overigens diverse initiatieven voor de verdere verbetering van de informatiehuishouding. De hiervoor aangeduide nieuwe inrichting van de controlefunctie bij de DG's biedt in dit opzicht kansen. Ook licht het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) vanaf 2007 per begrotingsartikel het beleid door, waardoor alle artikelen periodiek worden geëvalueerd.

Om tot goede beleidsinformatie te kunnen komen moeten de DG's eerst heldere operationele beleidsdoelstellingen formuleren, die voldoende richtinggevend zijn voor de werkzaamheden door de uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringsorganisaties moeten zich vervolgens verantwoorden aan het bestuursdepartement over de bijdrage van de resultaten van hun werkzaamheden aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Dit is thans veelal nog niet het geval. Uit ons onderzoek naar de beleidsinformatie over risicojongeren komt bijvoorbeeld naar voren dat een belangrijke doelstelling als het terugdringen van recidive onvoldoende in goede operationele doelstellingen is uitgewerkt door de beleidsdirecties. Hierdoor hebben de desbetreffende uitvoeringsorganisaties de werkzaamheden niet specifiek op de doelstelling «het terugdringen van recidive» ingericht. Ook verstrekken zij hierdoor geen informatie aan het bestuursdepartement waaruit blijkt welke bijdrage zij aan het bereiken van deze doelstelling leverden. Uit onze andere deelonderzoeken bij het OM, op het

beleidsterrein volwassen veelplegers en het terugkeerbeleid vreemdelingen, komt eenzelfde beeld naar voren.

Onze uitgebreide bevindingen uit de deelonderzoeken inzake de beleidsinformatie zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van deel II.

2 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Justitie heeft op 7 mei 2008 gereageerd op ons rapport. We hebben deze reactie in samengevatte vorm opgenomen (§ 2.1). De integrale reactie van de minister is te vinden op www.rekenkamer.nl. Naar aanleiding van de reactie van de minister hebben wij enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd in de definitieve rapporttekst. Verder gaf de reactie ons aanleiding tot een nawoord (§ 2.2)

2.1 Reactie minister

De minister geeft aan verheugd te zijn dat wij een positief oordeel vellen over de financiële informatie in het Jaarverslag 2007. Tot zijn tevredenheid melden wij ook dat de informatie over het gevoerde beleid op een deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen. Daarna gaat de minister achtereenvolgens in op de onvolkomenheden die wij signaleren en onze andere opmerkingen over de bedrijfsvoering en het jaarverslag, en sluit hij af met zijn commentaar op de bevindingen over de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Personeelsbeheer

De minister reageert op de gesignaleerde onvolkomenheid in de personeelsdossiers met de mededeling dat het ministerie sinds 2006 binnen het programma Vernieuwing HRM Justitie werkt aan de modernisering van de personeels- en salarisadministratie. Deze inspanning loopt door in 2008. Ook de werkprocessen waarmee de dossiers gevoed worden, maken deel uit van deze verbetering. De rijksbreed gekozen standaard voor het beheer van digitale personeelsdossiers omvat extra controles op de juistheid en rubricering van gescande documenten. De sectoren werken op dit moment aan het op orde krijgen van de dossiers. Ook in 2008 zal de minister erop toezien dat het ministerie naast bovengenoemde maatregelen de kwaliteit van bestaande dossiers blijft verbeteren. Om dit proces te monitoren zal de directie Personeel en Organisatie met de departementale auditdienst een controleprogramma inrichten en zullen de door de auditdienst in de loop van 2008 uitgevoerde (tussentijdse) controles aan de departementsleiding ter bespreking en goedkeuring worden voorgelegd.

Inkoopbeheer

Over de onvolkomenheid van het inkoopbeheer laat de minister weten dat hij met de invoering van categoriemanagement de bundeling van de inkoop structureert en de samenwerking tussen de aanbestedende diensten borgt. Door tegelijkertijd het contractmanagement van vooral de justitiebrede raamovereenkomsten op centraal niveau in te richten, krijgt ook het contractbeheer inhoud. Daarmee ondervangt het ministerie onder andere de problemen met ontbrekende bewijsstukken in contractdossiers en late reacties op de afloop van contracten.

Volgens de minister kan het ministerie verdere verbeteracties vaststellen op basis van de resultaten van een uit te voeren justitiebrede audit. Daarmee kan het immers een antwoord krijgen op de vraag waarom Europese aanbestedingsregelgeving niet nageleefd is. Door de huidige financiële systemen te vervangen door een geïntegreerd systeem voor financiën en inkoop komt er bovendien (justitiebrede) managementinformatie beschikbaar voor inkoop en aanbesteding.

De minister meldt verder dat DFEZ in zijn circulaire van augustus 2007 al ingaat op het aanspreken van de verantwoordelijke managers op onjuiste aanbestedingen. Daarnaast zijn de richtlijnen over het inschakelen van de Toetsingscommissie Europese Aanbestedingen aangescherpt, terwijl de adviezen van de commissie zelf dwingend zijn voorgeschreven. Daarbij zijn ook repressieve maatregelen genomen om gevallen van verwijtbaar en herhaaldelijk uitbesteden buiten de Europese aanbestedingsregels onder de aandacht van de SG te brengen, inclusief een voorstel voor disciplinaire maatregelen.

Projectgeldenbeheer DJI

Bij de onvolkomenheid van het projectgeldenbeheer DJI geeft de minister aan dat het ministerie de posten die in 2007 administratief niet goed waren verwerkt, in de jaarafsluiting gecorrigeerd heeft. Daardoor is het bedrag aan overlopende projectgelden in de balans en de jaarrekening 2007 van de DJI juist en volledig opgenomen.

Inmiddels is het ministerie een voorbereidende audit gestart om in kaart te brengen hoe het projectbeheer kan verbeteren. Uiteindelijk moet dit leiden tot een handreiking projectbeheer, zodat DJI alle projecten op eenzelfde wijze inricht en alle projecten aan dezelfde voorwaarden voldoen. Ook acht de minister het van belang dat projecten beter in de lijn worden ondergebracht, zodat het management specifiek verantwoordelijk is.

Het ministerie heeft al afspraken gemaakt om de boekingsgang van vooral de centraal aangestuurde projecten te verbeteren. Het zal nog maatregelen nemen om het inzicht in de projectadministraties te verbeteren en ervoor te zorgen dat projectkosten tijdig geboekt worden.

Financieel beheer inburgering

In zijn reactie op de bevindingen over het boeken van verplichtingen geeft de minister aan dat de boekingswijze voor verplichtingen (die al in 2006 is ingevoerd) als voordeel heeft dat justitiebreed dezelfde beleidslijn uniform wordt gevolgd.

Procedure vernietiging drugs

De minister zal de passage over een uniforme afhandeling van in beslag genomen drugs doorsturen naar zijn collega-ministers, omdat de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane niet onder zijn beheer-verantwoordelijkheid vallen. Hij zal hen laten weten dat het wenselijk is om deze organisaties alsnog in dit proces te betrekken door aansluiting te zoeken bij het proces binnen de politie dat daarover momenteel loopt. Ook meldt de minister dat hij zijn ambtgenoten van de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierover zal informeren.

Coördinatie in de vreemdelingenketen

De reactie van de minister over de coördinatie in de vreemdelingenketen is tweeledig. Ten eerste deelt hij de stelling niet volledig dat de besluitvorming in de keten bijzonder traag verloopt door voortdurend overleg in stuur- en werkgroepen; dit beeld herkent hij ook niet uit signalen. Het nieuwe besturingsmodel van de vreemdelingenketen zal er wel toe leiden dat de regie op het sturingsproces van de vreemdelingenketen en daarmee de besluitvorming versterkt wordt. Omdat de ketenpartners zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheden en gedeelde belangen, vindt intensief overleg plaats in verschillende overlegvormen op meerdere niveaus. Ketenbrede besluitvorming kan volgens de minister op

het hoogste niveau maandelijks in de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen plaatsvinden.

Ten tweede geeft de minister aan dat het knelpunt dat wij geconstateerd hebben over onvoldoende ruggespraak bij beleidsvorming, in een separaat traject de volle aandacht krijgt. De zogenoemde interactieve beleidsvorming is namelijk een belangrijk onderdeel van de reorganisatie die momenteel plaatsvindt naar aanleiding van de taakstellingsopdracht van het ministerie binnen het vreemdelingenterrein. Hiertoe worden de directie Vreemdelingenbeleid en de stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen samengevoegd. De werkzaamheden van de nieuwe directie worden geconcentreerd rondom de kernfuncties beleid, besturing en informatie. Voor de uitvoering van deze kernfuncties noemt de minister in zijn reactie een aantal randvoorwaarden.

Daarnaast is de minister van mening dat uit de feitelijke vaststelling dat de uitstroom sterk achterblijft bij de ramingen, niet geconcludeerd zou mogen worden dat de effectiviteit van het terugkeerbeleid van uitgeproceeerde asielzoekers nog niet groot is.

Achterstanden veiligheidsonderzoeken

Van een achterstand bij de veiligheidsonderzoeken wil de minister niet spreken. Eind december 2007 ontving het Openbaar Ministerie de aanwijzing van de minister van BZK over vertrouwensfuncties bij het Openbaar Ministerie. Dit betekende een uitbreiding van het aantal vertrouwensfuncties bij het OM. Met de AIVD zijn vervolgens afspraken gemaakt om met deze medewerkers die al in dienst waren, een inhaalslag te maken, waarbij medewerkers op sleutelposities voorrang krijgen. Het OM wil volgens de minister overigens zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over nog resterende vertrouwensfuncties.

Jaarverslag

Topinkomens

In zijn reactie op de bevindingen op het gebied van topinkomens geeft de minister aan dat zijn ministerie de bestaande procedure voor nevenfuncties en neveninkomsten naleeft. Voor zover de inkomensbestanddelen betrekking hebben op de inkomsten zoals bedoeld in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, zullen deze onderdeel gaan uitmaken van de informatieplicht van medewerkers die nevenwerkzaamheden verrichten. In de praktijk zal dat neerkomen op het opgeven van nevenwerkzaamheden en -inkomsten uit nevenfuncties binnen de rijksoverheid.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

De minister merkt op dat het ministerie in 2007 diverse maatregelen heeft getroffen om het proces voor de bedrijfsvoeringsparagraaf verder te verbeteren. Als het nodig is, zal het nog met de sectoren spreken over aanvullende maatregelen.

Beleidsinformatie

De minister benadrukt in zijn reactie dat er al diverse initiatieven zijn genomen om de informatiehuishouding verder te verbeteren. Zo biedt het project 'Begroting 2009 en verder' zicht op verbetering van het rapporteren over en sturen op beleidseffecten. Het ministerie is dit project eind

2007 gestart om de kwaliteit van de niet-financiële beleidsinformatie te verbeteren.

Daarnaast is de minister van mening dat uit onze conclusies en aanbevelingen over de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in paragraaf 4.2.1, een evenwichtiger totaalbeeld zou spreken als wij hierbij aangeven dat de scores op de drie w-vragen in de begroting en verantwoording ten opzichte van 2006 nagenoeg gelijk zijn gebleven en tegelijkertijd in oktober 2007 verbeteractiviteiten in gang zijn gezet om de informatie-waarde van begroting en jaarverslag te verbeteren. Daartoe heeft de Bestuursraad op 7 maart 2008 ingestemd met de nota Verbetervoorstellen. Ook geeft de minister aan dat wij in het rapport niet een positieve beoordeling geven over de uitvoering van beleidsdoorlichtingen in 2006 en 2007 met betrekking tot de scores op de drie w-vragen.

Informatievoorziening vanuit uitvoeringsorganisaties

De minister geeft in zijn reactie aan dat het Directoraat-generaal Wetgeving Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) ook al maatregelen heeft getroffen om de informatievoorziening te verbeteren. Zo is er voor het DGWIAV een meerjarig beleidskader 2009–2013 opgesteld, dat de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen op 18 maart 2008 heeft goedgekeurd. Dit beleidskader staat centraal in het nieuwe besturingsmodel voor de vreemdelingenketen en dient als basis voor de prestatieafspraken voor 2009 met de uitvoeringsorganisaties.

De prestatieafpraak met de politie is in concept gereed. De uitvoeringsorganisaties zullen zich periodiek verantwoorden over hun inspanningen en prestaties om te voldoen aan de gestelde beleidsdoelstellingen en -prioriteiten.

Het beleidskader is niet alleen richtinggevend voor de bilaterale prestatieafspraken van de DGWIAV met de uitvoeringsorganisaties, maar ook voor de samenwerkingsafspraken tussen de uitvoeringsorganisaties onderling. Door de eenduidige kaderstelling wordt volgens de minister gewaarborgd dat de prestatie- en samenwerkingsafspraken gebaseerd zijn op dezelfde beleidsdoelstellingen en prioriteiten, en daarmee onderling samenhangen.

De minister merkt verder op dat het DGWIAV al geruime tijd sterk inzet op informatievoorziening en -uitwisseling en hierbij eenduidigheid en kwaliteit hoog in het vaandel heeft. Dit heeft al geresulteerd in ketenbrede managementinformatie met gebruik van eenduidige begrippen en definities en een zo uniform mogelijke aanlevering. Om hierin te voorzien zijn zogenoemde amiga's (akkoord managementinformatie, gegevensuitwisseling en analyse) afgesloten met partners buiten het Ministerie van Justitie en bestaan afzonderlijke afspraken met de uitvoeringsorganisaties binnen het ministerie. Maandelijks leveren de uitvoeringsorganisaties al kwantitatieve informatie. Daarnaast wordt nu als onderdeel van het programma Ketensturing gewerkt aan de ontwikkeling van dashboards, waarin eenduidige informatie volgens ketenbreed afgestemde definities en in vaste formats wordt weergegeven in de context van het ketenproces. Deze dashboards geven maandelijks een weergave van de ontwikkelingen.

Informatie over risicojongeren en veelplegers

De minister is het eens met onze opmerking dat verbetering wenselijk is op een aantal trajecten voor informatie over risicojongeren en veelple-

gers. Het gaat daarbij om de betrouwbaarheid van de verzamelde sturings- en verantwoordingsinformatie en de verantwoording aan de Tweede Kamer. DJI werkt momenteel aan een project om het systeem Tenuitvoerlegging vrijheidsbeperkende maatregelen Penitentiaire inrichtingen (TULP) Jeugd te verbeteren. Bij afronding van dit traject zal meer zekerheid bestaan over de betrouwbaarheid van de aangeleverde sturings- en verantwoordingsinformatie. De verwachting is dat dit traject en de benodigde procesaanpassingen begin 2009 zijn afgerond.

Als reactie op de opmerkingen over de verantwoording aan de Kamer merkt de minister op dat hij zich momenteel oriënteert op een verbetering van de begrotingspresentatie. Naast het aanscherpen van de operationele doelstellingen zal hij daarbij ook aandacht geven aan de ontwikkeling van nieuwe prestatiegegevens in de begroting. Het doel hiervan is om meer inzicht te geven in de beleidsdoelstellingen en de mate waarin het ministerie deze realiseert. Wel tekent hij hierbij aan dat het tijd kost om deze verbeterslag te realiseren. In dit verband noemt hij het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), dat indicatoren vaststelt voor de bijdrage die de justitiële inrichtingen leveren aan het verminderen van de recidive. Dit onderzoek heeft een doorlooptijd van twee jaar. De minister kan de resultaten daarom op zijn vroegst in de begroting van 2011 opnemen.

De minister merkt op dat een nuancering nodig is van het beeld dat wij schetsen van het ontbreken van een analyse op de wettelijke eisen en beleidsuitgangspunten om voor risicojongeren en veelplegers een gericht informatiebeleid te formuleren en op grond hiervan gerichte informatie te vragen aan de uitvoerende instanties. Om te kunnen vaststellen of instellingen wettelijke eisen en de aanwijzingen voor de beleidsuitvoering naleven, steunt hij ook in belangrijke mate op het toezicht dat de verschillende inspecties uitvoeren. De inspectie vervult voor een bewindspersoon immers de functie van oren en ogen. Zo heeft het rapport van de gezamenlijke inspecties uit 2007 de minister en staatssecretaris aanleiding gegeven een omvangrijk pakket van verbetermaatregelen bij de justitiële jeugdinrichtingen in gang te zetten. Uiteraard zal de minister bij de implementatie van die maatregelen ook aandacht besteden aan de wijze waarop hij na implementatie kan vaststellen dat de maatregelen ook structureel worden uitgevoerd. Tegelijk wil hij ook vermijden dat de omvang en daarmee de kosten van de reguliere informatieverstrekking vanuit de instellingen te groot worden.

Informatie aan de Tweede Kamer over vreemdelingenbeleid

Over de informatie aan de Tweede Kamer over vreemdelingenbeleid stelt de minister dat zijn halfjaarlijkse rapportage *Vreemdelingenketen* geen verantwoordingsinstrument is, maar een wijze van informeren. Daarnaast merkt hij op dat het ministerie sinds begin 2007 werkt aan een vernieuwde en verbeterde rapportage, waarin behalve kwantitatieve gegevens ook meer kwalitatieve informatie staat. Deze rapportage wordt twee maanden na de rapportageperiode aangeboden aan de Tweede Kamer. In de inmiddels verschenen rapportage over de tweede periode van 2007 is al meer kwalitatieve informatie opgenomen. Tot slot merkt de minister op dat het in 2008 vastgestelde meerjarig beleidskader 2009–2013 de basis zal zijn om de Tweede Kamer te informeren over de beleidseffectiviteit.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Over het algemeen kan de minister zich vinden in de conclusies van het rapport waarbij hij uitvoerig aangeeft hoe een en ander zal worden verbeterd. De minister geeft aan dat hij op onderdelen van het beleids-terrein de beleidsinformatie zal verbeteren, maar gaat niet expliciet in op onze algemene bestuurlijke boodschap waarin wij aangeven dat het Ministerie van Justitie zijn informatiehuishouding nog niet op orde heeft.

Maatregelen voor personeelsdossiers

Wij zijn verheugd dat de minister nieuwe maatregelen neemt om de hardnekkige problemen met het op orde brengen van de personeelsdossiers op te lossen. Wil er vanaf 2009 sprake zijn van een goede integratie van personeelsdossiers in geautomatiseerde werkprocessen zal dan wel elk personeelsdossier vóór inbreng in de geautomatiseerde systemen op orde moeten zijn. Wij gaan er van uit dat de minister inspanningen verricht waardoor alle personeelsdossiers eind 2008 op orde zijn.

Inkoopbeheer

De minister besteedt serieuze aandacht aan de daadwerkelijke verbetering van het inkoopbeheer. Wij zullen in het rapport bij het jaarverslag 2008 extra aandacht besteden aan de effectiviteit van de maatregelen waarmee de minister de hardnekkige knelpunten in het inkoopbeheer het hoofd wil bieden.

Projectgeldenbeheer DJJ

Wij zullen de door de minister genomen maatregelen in het projectgeldenbeheer van DJJ volgen en in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 nagaan of dit beheer op orde is gebracht.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

De minister gaat niet in op onze opmerking dat de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf summier is en gaat niet in op knelpunten en risico's voor de bedrijfsvoering zoals een groot aantal medewerkers van het Ministerie van Justitie (inclusief het OM) dat nog niet aan een veiligheidsonderzoek door de AIVD is onderworpen en knelpunten in de informatievoorziening door verouderde systemen en vertraging bij de implementatie van nieuwe systemen.

Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij zijn van mening dat de totstandkoming van de gevraagde beleidsinformatie per saldo weliswaar met waarborgen omkleed is, maar dat de operationele doelstellingen nog onvoldoende richtinggevend in sturingsinformatie is uitgewerkt voor uitvoeringsorganisaties. Hierdoor verbetert de score op de vraag «Wat willen we bereiken» nauwelijks. Door de informatiehuishouding op orde te brengen kunnen de uitvoeringsorganisaties hun bedrijfsvoering concreter inrichten en zich ook beter verantwoorden over de bijdrage die zij leveren aan de beleidsdoelstellingen.

Informatie over beleid jeugd en veelplegers

Het verheugt ons dat de minister zich goed kan vinden in onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de verzamelde sturings- en verantwoordingsinformatie op het beleidsterrein jeugd en de verantwoording hierover aan de Tweede Kamer, en dat hij hiervoor verbetermaatregelen treft.

Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van Justitie

De Audit Actielijst laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.¹

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Personeelsbeheer Ministerie van Justitie				
2003 Meerdere artikelen	<i>Personele uitgaven</i> Personeelsbeheer nog niet op orde.	Spreek management aan zodat eind 2008 personeelsbeheer op orde is en neem zo nodig aanvullende maatregelen voor nieuw systeem voor digitale personeelsdossiers.	Het ministerie moderniseert de personeels- en salarisadministratie en verbetert de werkprocessen. In 2008 wordt het beheer van digitale p-dossiers naar Rijksbrede standaard gemigreerd. In 2009 integreert het ministerie dossiervorming verder in geautomatiseerde processen.	§ 3.1.1
Inkoopbeheer Ministerie van Justitie				
2005 Meerdere artikelen € 84,2 mln.	<i>Inkoopbeheer</i> Europese aanbestedings-richtlijnen niet nageleefd (€ 34 miljoen) en materiële uitgaven onvoldoende onderbouwd (€ 50,2 miljoen).	Bundel inkoopbeheer verder en spreek managers nadrukkelijk aan.	Het ministerie voert categoriemanagement in en richt contractmanagement centraal in. Verdere verbeteracties zullen voortvloeien uit de justitiebrede audit naar het niet naleven van de Europese regelgeving.	§ 3.1.2
Financieel beheer baten-lastendienst DJI				
2007 Lasten	<i>Projectgeldenbeheer</i> Projectadministraties onvoldoende.	Verbeter projectadministraties en de controle hierop.	Het ministerie stelt een handreiking projectenbeheer op en brengt dit beheer onder in de lijn. De boekingsgang van vooral de centraal aangestuurde projecten wordt verbeterd. De interne facturenstroom wordt teruggedrongen.	§ 3.1.3

¹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Justitie. Een uitgebreide samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van Justitie

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk VI: het Ministerie van Justitie.

Het Ministerie van Justitie draagt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rechtspraak, de hele strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen) en het vreemdelingenbeleid.

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

Overzicht 1: Het Ministerie van Justitie in kengetallen.

Totaal verplichtingen	€ 6,0 mld.
Totaal uitgaven	€ 5,9 mld.
Totaal ontvangsten	€ 1,1 mld.
– waarvan boeten en transacties	€ 0,7 mld.
– waarvan griffie-ontvangsten	€ 0,2 mld.
Transactie-uitgaven bestuursdepartement	€ 0,2 mld.
Overdrachtsuitgaven (subsidies en kosten uitvoeringsorganisaties)	€ 5,7 mld.
– waarvan bijdragen baten-lastendiensten	€ 2,4 mld.
– waarvan rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's)	€ 1,4 mld.
– waarvan Raad voor de rechtspraak (gerechten)	€ 0,8 mld.
– waarvan Openbaar Ministerie (OM)	€ 0,5 mld.
– waarvan bureaus Jeugdzorg	€ 0,3 mld.
Verstreckte voorschotten in 2007	€ 4,8 mld.
Afgerekende voorschotten in 2007	€ 4,9 mld.
Aantal begrotingsartikelen	10
– waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen)	7 (19) ¹
– waarvan niet-beleidsartikel	3

Overzicht 1: Het Ministerie van Justitie in kengetallen.

Aantal personen werkzaam (in fte)	41 126 (38 055) ²
Aantal baten-lastendiensten	6 (IND, DJI, CJIB, NFI, JUSTIS en GBO)
Totaal bijdrage moederdepartement aan baten-lastendiensten	€ 2 516 miljoen
– waarvan bijdrage aan de DJI	€ 2 089 miljoen
Eigen vermogen baten-lastendiensten (incl. onverdeeld resultaat)	€ 101,4 miljoen
– waarvan de DJI	€ 108,9 miljoen
– waarvan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	-/- € 25,4 miljoen
Aantal directoraten-generaal (DG's)	3 (DGRR, DGPJS en DGWIAV)
Aantal (clusters van) rwt's	11
Bijdrage Ministerie van Justitie aan rwt's	€ 1,4 miljard
– waarvan Centraal Orgaan Opvang	€ 473 miljoen
Asielzoekers (COA)	
– waarvan Raden voor de Rechtsbijstand	€ 417 miljoen
Grootschalige ICT-projecten Justitie (> 20 mln.)	<i>Noorderwint</i> 2005–2010 € 35 mln. (CJIB) <i>RelS</i> 2003–2010 € 45 mln. (Rechtspraak) <i>Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS)</i> 2000–2010 € 90 miljoen (OM/ZM) <i>Implementatie wet OM-afdoening</i> 2005–2009 € 16 mln. <i>Vernieuwing IND</i> 2006–2010 € 80 mln. (IND) <i>Vernieuwing informatievoorziening DJI</i> 2002–2012 € 50 mln. (DJI) <i>Managementinformatie en Datawarehousing DJI</i> 2005–2009 € 20 mln. (DJI) <i>Implementatie C 2000 DJI</i> 2006–2009 € 72,5 mln. (DJI) <i>Invoering Protocol Identiteitsvaststelling</i> 2008–2010 € 90- € 110 mln. (OM/ZM, DJI, KMar, DNRI, VTS-Politie Nederland)

Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Justitie:

- *Detentie, behandeling en nazorg voor criminele jeugdigen* (2007)
- *Beloningen en ontslagregelingen bij de rechterlijke macht* (2007)
- *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* (2006)
- *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding* (2005)
- *Immigratie- en Naturalisatiedienst* (2005)
- *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid* (2005)
- *Gedetineerdenbegeleiding buitenland* (2005)
- *Zorg voor integriteit* (2004)
- *Convenanten uitgaansgeweld* (2004)
- *Zicht op taakuitvoering politie* (2003)
- *Visumverlening in Schengenverband* (2003)
- *Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie* (2003)

¹ Inclusief beleidsartikel 16 Integratie met 2 operationele doelstellingen. Dit artikel is met het beleidsterrein Integratie in 2007 in zijn geheel beheersmatig overgeheveld naar het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en beleidsmatig naar de programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie. Verantwoording over het beleidsterrein vindt plaats in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM.

² Bron: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) Sociaal Jaarverslag Rijk 2007, www.sociaaljaarverslagrijk.nl.

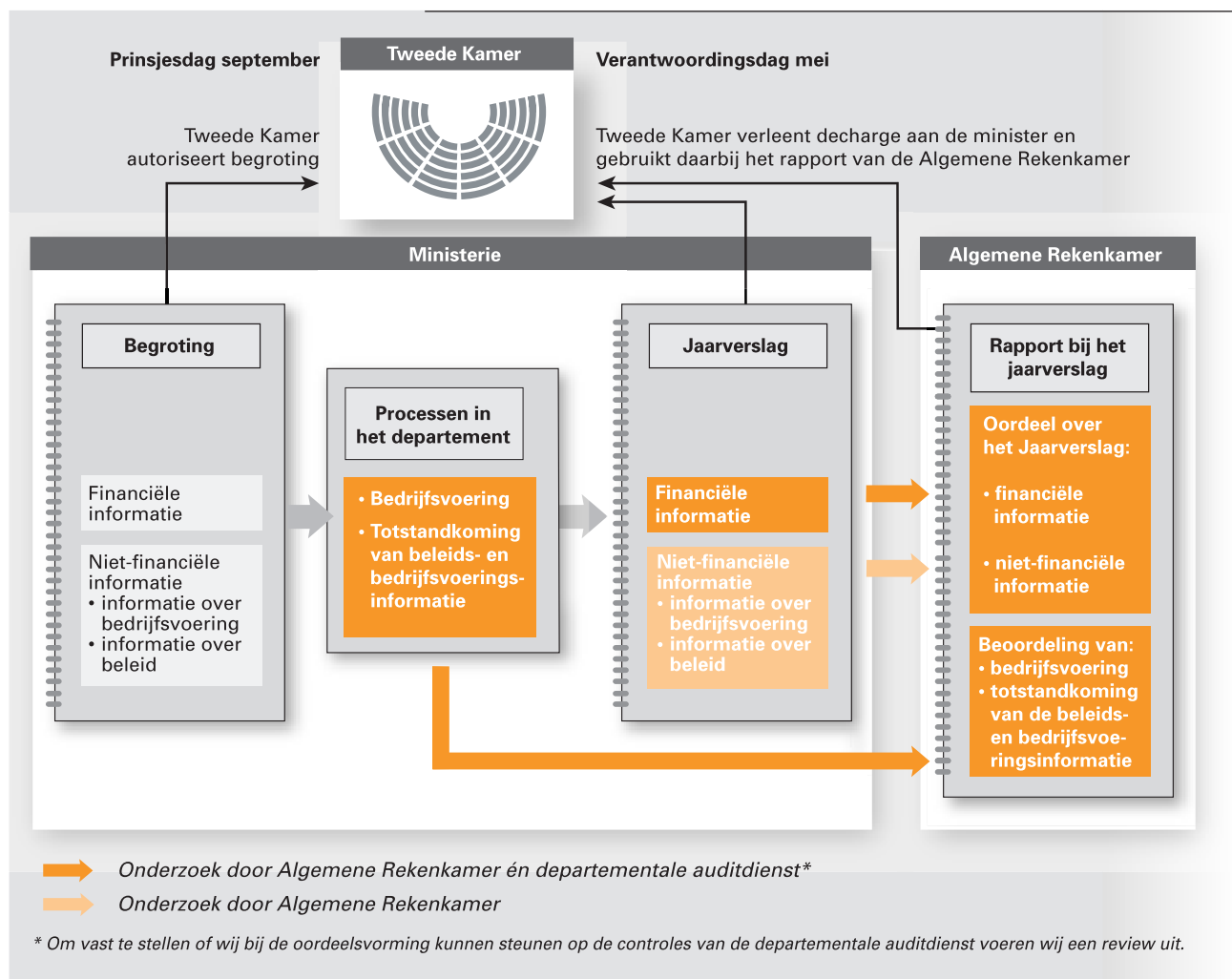
1.2 Over dit onderzoek

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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

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



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van Justitie. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- Europese aanbesteding;
- integriteit;
- beleidsinformatie over veelplegers, criminele jeugdigen, OM, werkstraffen volwassenen;
- bedrijfsvoering Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- sturing en informatievoorziening vreemdelingenketen;
- informatiebeveiliging;
- bevoorschotting baten-lastendiensten;
- ontvlechting civiele en forensische lijnen in de jeugddetentie;
- overgang van taken op het gebied van jeugd naar het Programma-ministerie voor Jeugd en Gezin;
- overgang van het beheer van het beleidsterrein «Inburgering en integratie» naar het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In ons rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten. Daarnaast melden we in ons rapport ook andere onderwerpen waarvoor we de aandacht van de minister willen vragen.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- het overzicht van topinkomens (§ 2.3);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.4);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.5).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

Bij artikel 91 *Algemeen* bedraagt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de verplichtingen € 15,5 miljoen, waarmee de tolerantiegrens voor het artikel wordt overschreden. Ook het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden van € 16,3 miljoen in de uitgaven en ontvangsten op dit artikel overschrijdt de tolerantiegrens. Deze onrechtmatigheden en onzekerheden vloeien grotendeels voort uit de tekortkomingen van het inkoopbeheer. Zie voor meer informatie hierover § 3.1.2.

In het RJV 2006 Justitie rapporteerden wij bij vier artikelen en één baten-lastendienst een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu nog maar bij één artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport *Rijk Verantwoord*).

De reden waarom de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf geen overschrijding van de artikeltolerantie meldt en wij wel, komt omdat wij fouten en onzekerheden optellen en dan toetsen aan de tolerantiegrens. De minister toetst fouten en onzekerheden afzonderlijk aan de tolerantiegrens.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 132,8 miljoen, respectievelijk € 40,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12, 13, 14, 15, 17, 91 en 92. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat het Ministerie van Justitie deze regels voor een bedrag van € 24,1 miljoen niet heeft nageleefd en dat voor een bedrag van € 9,9 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Nadere informatie hierover is opgenomen in § 3.1.2.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van Justitie voor een bedrag van € 4 913,9 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden in de saldibalans.

2.3 Overzicht topinkomens

Volgens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) moet elk ministerie in zijn jaarverslag een overzicht opnemen van medewerkers die in het verslagjaar uit publieke middelen meer verdienen hebben dan het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister.

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie is in hoofdstuk 15 onderstaande informatie opgenomen:

Voor het ministerie van Justitie geldt dat er geen functionarissen werkzaam zijn waarvan het inkomen (gemiddeld belastbaar loon over 2007) uitstijgt boven de grens van € 169 000,-.

Gegeven de aard van de informatie bestaat er een inherente onzekerheid omtrent de volledigheid van dit overzicht. Dit heeft te maken met de inrichting van de financiële systemen en de afhankelijkheid van derden voor wat betreft de aanlevering van benodigde informatie.

We stellen vast dat de minister van Justitie, evenals over 2006, geen zicht heeft op de volledigheid en juistheid van het overzicht topinkomens. In de eerste plaats heeft de minister onvoldoende informatie om vast te stellen of er medewerkers zijn die een betaalde (neven)functie vervullen buiten het Ministerie van Justitie. Deze informatie is nodig om te bepalen of hun totale inkomen uit publieke middelen boven het normbedrag uitkomt.

Daarnaast heeft de minister onvoldoende informatie over de bedragen die buiten de salarisadministratie om betaald worden voor medewerkers van het ministerie zelf (inclusief de uitvoeringsorganisaties). Het betreft hier bijvoorbeeld ontslagvergoedingen. De minister is voor dit deel van zijn personeelsbeheer afhankelijk van de informatie die de dienstonderdelen van het ministerie aanleveren. De minister heeft deze specifieke informatie wel gevraagd, maar heeft geen zekerheid over de volledige melding van deze informatie.

We concluderen dat de minister geen zekerheid heeft over de volledigheid en juistheid van de informatie over topinkomens en dat de minister in 2007 onvoldoende maatregelen heeft getroffen om in het jaarverslag een betrouwbaar overzicht te kunnen geven. We bevelen de minister aan om alle dienstonderdelen te vragen of ze al dan niet extra inkomensbestanddelen verstrekken, er op toe te zien dat deze informatie wordt verstrekt en de verstrekte informatie centraal vast te leggen.

Verder vragen we het ministerie te bevorderen dat de reeds bestaande procedure voor het melden van nevenfuncties – en neveninkomsten – wordt nageleefd.

2.4 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

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

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de onderstaande punten.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag is summier. Zo wordt er niet ingegaan op knelpunten in systemen voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) en vertragingen bij de ontwikkeling van nieuwe systemen en de consequenties hiervan voor de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt niet ingegaan op de achterstanden bij veiligheidsonderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Deze achterstanden leiden tot integriteitsrisico's bij het Openbaar Ministerie en bij de gerechten.

We constateren dat de procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf helemaal is ingebed in de reguliere planning- en controlcyclus. Dit impliceert dat de leiding van de dienstonderdelen een deelmededeling over de bedrijfsvoering levert, die uiteindelijk via de hiërarchische lijn uitmondt in de justitiebrede bedrijfsvoeringsparagraaf. We zijn van mening dat de bedrijfsvoeringsparagraaf volgens de gestelde normen tot stand is gekomen, maar de totstandkoming wel verder verbeterd moet worden. Zo bleek ons dat de deelmededelingen nog steeds onvoldoende onderbouwd worden en dat het proces niet reconstrueerbaar is. Onderliggende dossiers ontbreken en de wegingscriteria die de decentrale manager hanteert bij het opnemen van onderwerpen in de deelmededeling zijn niet vastgelegd. Verder hebben we vastgesteld dat de onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn vermeld gedurende het jaar niet altijd voldoende aandacht krijgen. Een positieve uitzondering is de DJI die in 2007 juist extra aandacht heeft besteed aan de betrokkenheid van het lokale management bij de totstandkoming van de deelmededeling.

We bevelen aan de dossiervorming rond de totstandkoming van de deelmededelingen te verbeteren en de gehanteerde wegingscriteria goed vast te leggen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.5 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

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

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie onderzocht.

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

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het personeelsbeheer;
- het inkoopbeheer;
- het projectenbeheer bij de DJI.

Hierna gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Personeelsbeheer: dossiers nog onvoldoende van kwaliteit en aanvraag ziekgeld niet volledig

Het personeelbeheer is bij Justitie, met circa 40 000 personeelsleden een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Al jarenlang vormt het personeelsbeheer bij Justitie een probleem. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2004 Ministerie van Justitie* (Algemene Rekenkamer, 2005c) gaven we over het personeelsbeheer het volgende aan:

Al een aantal opeenvolgende jaren rapporteert de Algemene Rekenkamer over de personele uitgaven van het Ministerie van Justitie. Zij concludeert dat in 2004 het beheer van de personeelsdossiers en de toepassing van de regelgeving voor belonen met betrekking tot de salarisschalen 1 tot en met 15 onvoldoende zijn. Naast verbeteringen constateerde de Algemene Rekenkamer ook in 2003 nog onvolkomenheden in de interne controle op de salarismutaties en de dossiervorming. De minister onderkent de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer geconstateerd heeft en geeft aan dat het onderwerp personele uitgaven hoog op de agenda van het departement staat. Voor het beheer van de personeelsdossiers heeft het ministerie een traject uitgezet om de richtlijnen te verbeteren. Dit moet ertoe bijdragen dat de personeelsdossiers consistent ingericht worden, waardoor besluitvorming over de rechtspositie transparant wordt vastgelegd. Verder zouden de personeelsdossiers worden gedigitaliseerd.

Uit ons rapport *Beloningen van hogere ambtenaren van het Rijk* (Rekenkamer, 2005) bleek dat er ook voor de hogere ambtenaren tekortkomingen waren in het personeelsbeheer. Bij het Ministerie van Justitie constateerden we over 2004 bij 148 ambtenaren maar liefst 124 onrechtmatigheden.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie* (Algemene Rekenkamer, 2007c) merkten we het niet op orde zijn van de personeelsdossiers aan als een onvolkomenheid. In zijn reactie op het rapport gaf de minister aan dat het ministerie in 2007 aan de hand van een stappenplan deze dossiervorming structureel zou verbeteren. Onderdeel van deze verbeteringen was het digitaliseren van personeelsdossiers.

We stellen vast dat het Ministerie van Justitie in 2007 een groot deel van de personeelsdossiers heeft gedigitaliseerd, maar dat dit proces pas in 2008 zal worden afgerond. Evenals in voorgaande jaren blijkt uit onderzoek van de salarisuitgaven dat de kwaliteit van de (digitale) personeelsdossiers nog steeds voor verbetering vatbaar is. Bij het proces van digitaliseren zijn veel fouten ontstaan. In de voorgaande jaren constateerden we dat documenten in de dossiers veelal onvoldoende gerubriceerd zijn, dat er documenten ontbreken, dat documenten van andere medewerkers in de dossiers worden aangetroffen en dat niet ter zake doende documenten in de dossiers zijn opgenomen. Deze constatering gelden vrijwel onverkort voor 2007. Daarnaast blijkt dat er in sommige gevallen meer digitale personeelsdossiers zijn aangemaakt per medewerker. Bij een aantal onderzochte dossiers van nieuw aangestelde medewerkers blijkt dat documenten ontbreken, bijvoorbeeld de verklaring omtrent het gedrag.

In het Jaarverslag 2007 geeft de minister aan een nieuw systeem (Documentum) voor de personeelsdossiers te zullen ontwikkelen.

Een ander aspect van het personeelsbeheer betreft de ontvangsten in het kader van de ziektewet. Niet in alle gevallen wordt een uitkering op basis van de Ziektewet bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aangevraagd. Hierdoor loopt het Ministerie van Justitie uitkeringsgelden mis. De gemiste ontvangsten zijn geraamd op € 1,6 miljoen.

Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat de in 2007 getroffen maatregelen om de kwaliteit en de volledigheid van de personeelsdossiers te waarborgen nog onvoldoende effectief zijn. Daarnaast zijn de ontvangsten in het kader van de ziektewet onvolledig. Wij merken het personeelsbeheer daarom in 2007 opnieuw aan als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

We bevelen de minister aan om te onderzoeken bij welke onderdelen van het ministerie de personeelsdossiers nog steeds van onvoldoende kwaliteit zijn en het verantwoordelijk management daarop aan te spreken. We bevelen ook aan om na te gaan of het nieuw in te voeren systeem Documentum de kwaliteit van de dossiers voldoende kan waarborgen. Zo nodig moeten aanvullende maatregelen worden getroffen opdat in ieder geval nog in 2008 de personeelsdossiers op orde zijn.

Daarnaast bevelen we aan om maatregelen te treffen, zodat alle dienstonderdelen in alle voorkomende gevallen een uitkering op basis van de ziektewet aanvragen.

3.1.2 Inkoopbeheer niet verbeterd

Het ministerie worstelt al jaren met een onordelijk inkoopbeheer. Zo gaven wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2002 Ministerie van Justitie (Algemene Rekenkamer, 2003)* al het volgende aan:

Het Ministerie van Justitie kent een aantal uitvoeringsorganisaties die bij ministerieel besluit zijn aangewezen als zelfstandig aanbestedende dienst. Tezamen geven deze diensten ruim € 800 miljoen uit. Bij al deze diensten is de inkoopfunctie in ontwikkeling. Volgens het meerjarenprogramma 2003–2006 van de projectdirectie Inkoop, Huisvesting en Milieu (DIHM) is de ene dienst daarmee verder dan de ander. De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport over 2001 dat in de opzet weliswaar verbeteringen waren waar te nemen, maar dat in de praktijk de werking ervan op onderdelen zeker nog te wensen overliet. Het voldoen aan de regelgeving en met name de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vraagt ook de komende jaren nog aandacht.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheden over 2006 in de naleving van de regels voor Europese aanbesteding, heeft het ministerie maatregelen getroffen om de bestaande regelgeving te verduidelijken en te bevorderen dat deze regelgeving wordt nageleefd. In de circulaire Naleving Europese aanbesteding van 4 september 2007 zijn maatregelen opgenomen voor de korte en de langere termijn.

Ondanks de getroffen maatregelen vertoonde de naleving van de regels voor Europese aanbesteding ook in 2007 nog tekortkomingen. Over 2007 bedroeg het bedrag aan onrechtmatigheden € 24,1 miljoen tegenover € 22,4 miljoen in 2006. Daarnaast merken we een bedrag van € 9,9 miljoen als onzeker aan (2006: € 1,0 miljoen).

Bij deze onrechtmatigheden gaat het om de volgende zaken:

- het ministerie maakt gebruik van overbruggingscontracten omdat raamcontracten die niet meer mochten worden verlengd niet tijdig opnieuw Europees zijn aanbesteed (€ 6,8 miljoen);
- het ministerie verstrekt opdrachten buiten de aanwezige Europees aanbestede contractpartners om, waarbij in de inkoopdossiers niet is onderbouwd waarom de beschikbare raamcontracten niet zijn gebruikt (€ 8,5 miljoen);
- het ministerie huurt specifiek aangewezen externe deskundigen in, en brengt deze onder binnen bestaande Europees aanbestede raamovereenkomsten (€ 2,6 miljoen);
- het ministerie sluit contracten en overeenkomsten af zonder dat rekening is gehouden met de aanbestedingsregelgeving (€ 6,3 miljoen).

De onrechtmatigheden en onzekerheden komen voor bij veel verschillende onderdelen van het departement, zowel bij het bestuursdepartement (€ 9,4 miljoen) als bij uitvoeringsorganisaties zoals de DJI (€ 7,9 miljoen).

Het totaal aan fouten- en onzekerheden van € 34,0 miljoen betreft voor een bedrag van € 22,6 miljoen (uitgaven voor) inhuur personeel, voor € 6,3 miljoen automatisering, voor € 1,2 miljoen materiaal en voor € 3,9 miljoen overige diensten.

Oorzaken voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving zijn onder andere: te laat reageren op de afloop van contracten,

verdere juridificering en daarmee de toegenomen complexiteit van de regelgeving, en soms bewuste keuzes van het management. Een intern onderzoek, dat in (de zomer van) 2008 zal worden afgerond, zal inzicht moeten geven in de kwaliteit van de processen en de daarbij voorkomende problemen in de uitvoering. Het ministerie wil de langetermijnmaatregelen evalueren in 2010 of 2011.

De bundeling van taken op het terrein van de inkoop heeft in de loop van 2007 wel inmiddels een positief effect gehad op de naleving van regels voor Europese aanbesteding. De procesbeheersing wordt echter nog steeds bemoeilijkt door bestellingen die gedaan worden buiten de shared service centra en servicepunten om.

Overige tekortkomingen inkoopbeheer

We stellen vast dat de besluitvorming in het inkoop- en betaalproces bij een aantal organisatieonderdelen nog steeds beter onderbouwd moet worden. Zo ontbreken regelmatig onderliggende documenten bij facturen die ter betaling worden aangeboden, waardoor niet valt vast te stellen of deze uitgaven rechtmatig zijn. De tekortkomingen in de onderbouwing van de facturen betreffen voornamelijk ontbrekende inkoopbescheiden en stukken die zekerheid geven over de geleverde prestatie. Bij het bestuursdepartement is er voor een totaalbedrag van € 22,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven vastgesteld. Bij de DJI bestaat er voor een bedrag van € 27,8 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Het inkoopbeheer bij andere dienstonderdelen vertoont eveneens tekortkomingen.

Conclusie en aanbevelingen

We concluderen dat de maatregelen die het ministerie in 2007 heeft getroffen nog niet het gewenste effect hebben gehad en dat het inkoopbeheer in 2007 nog niet op orde was. De fouten en onzekerheden in het inkoopbeheer in 2007 betreffen in totaal € 84,2 miljoen. We merken het inkoopbeheer opnieuw aan als een onvolkomenheid in het financieel beheer.

We bevelen aan om de taken op het gebied van inkopen nog verder te bundelen binnen de zelfstandig aanbestedende diensten, en om de verantwoordelijke managers nadrukkelijk op onjuiste aanbestedingen aan te spreken. Ten slotte geven we in overweging om met een evaluatie van de langetermijnmaatregelen niet te wachten tot 2010 of 2011, maar daar, voor zover mogelijk, al in 2008 mee te beginnen.

3.1.3 Projectgeldenbeheer DJI niet op orde

We stellen vast dat het projectgeldenbeheer bij de DJI verbetering behoeft. Zo zijn in 2007 projectuitgaven niet altijd op de juiste kostensoorten geboekt, waardoor onvoldoende duidelijk is hoeveel gelden aan een bepaald project besteed zijn. Doordat goede projectadministraties ontbreken, is het ook niet duidelijk welke resultaten met de desbetreffende projecten behaald zijn. De tekortkomingen in de projectadministraties kunnen ook leiden tot onzekerheid over de verantwoording van de DJI en tot een onjuiste bijdrage van het bestuursdepartement.

Conclusie en aanbeveling

We merken het projectgeldenbeheer aan als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de DJI. We bevelen aan om de projectadministraties en de controle hierop met voortvarendheid te verbeteren.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie, die in deze paragraaf aan bod komen.

3.2.1 Herinrichting van de controlfunctie binnen het Ministerie van Justitie

De Bestuursraad heeft het aantal DG's binnen het departement – formeel per 1 juni 2007 – teruggebracht van vier naar drie. Het departement beoogt met deze herinrichting een cultuurverandering teweeg te brengen met als doel meer strategisch te werk te gaan, de kennis bij de uitvoeringsorganisaties beter te benutten en beter samen te werken met de uitvoeringsorganisaties.

Het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) heeft er vanaf 2006 aan gewerkt deze doelstellingen te bereiken en heeft hiertoe controltaken ondergebracht binnen de Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR). De DIRR is belast met het informatievoorzieningsbeleid, stelt financiële kaders en ontwikkelt instrumenten op het terrein van rechtspleging en rechtshandhaving.

In 2007 heeft de Bestuursraad besloten om in 2008 de controlfunctie bij de andere directoraten-generaal, het DG Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS) en het DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) nader uit te werken. DGRR kent een directie, waarin de controlfunctie is ondergebracht (hierna te noemen: DG-control). De DG-control coördineert de begrotingsprocessen voor de DG's en is belast met de organisatie van de informatievoorziening, het risico- en kwaliteitsmanagement, de eerstelijnscontrol van uitvoeringsorganisaties, rwt's en gesubsidieerde organisaties, en met de bedrijfsvoering binnen de DG's. De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) zal zich beperken tot zijn kerntaken op het gebied van concerncontrol, te weten de begrotingsvoorbereiding, planning en control, en de financieel-economische advisering.

Het ministerie streeft ernaar de voorgenomen herinrichting van de controlfunctie grotendeels in 2008 te realiseren. Voor zover beleidsdirecties een eigen controlfunctie hebben, zal deze daarom in 2008 opgaan in de DG-control.

De plannen zijn begin 2008 aan het georganiseerd overleg voorgelegd.

Wij menen dat deze herinrichting van de controlfunctie voordelen heeft, omdat het bestuursdepartement en de uitvoeringsorganisaties hiermee mogelijkheden krijgen om intensiever samen te werken. Gelet op ervaringen met vergelijkbare herinrichtingen van processen, zien wij echter ook risico's bij de invoering hiervan. De beoogde herinrichting van verantwoordelijkheden en het doorvoeren van integraal management op DG-niveau kan de sturing en het toezicht op centraal niveau verminderen, waardoor het risico bestaat dat het DG-belang zwaarder gaat wegen dan het justitiebelang. Dit kan worden voorkomen door te zorgen voor een sluitend systeem van sturing en toezicht op het niveau van het bestuursdepartement. Hierbij vragen wij aandacht voor de volgende aspecten:

1. Het ontwikkelen en hanteren van kwaliteitstandaarden om de controlfunctie in te richten, zowel bij de DFEZ als concerncontroller als bij de DG-control. De drie DG's-control moeten zorgen voor een goede samenwerking bij de uitwerking van beleidsregels voor de uitvoerings-

organisaties en de DFEZ moet voldoende geëquipeerd blijven om de concerncontrol goed uit te kunnen voeren.

2. Het formuleren en uitvoeren van een plan voor goede communicatie met de uitvoeringsorganisaties over de stand van zaken en over wat er van hen verwacht wordt in het nieuwe model. Tijdens de herinrichting van de controlfunctie moet steeds duidelijk zijn wie (nog) verantwoordelijk is voor welke taken, zodat geen taken blijven liggen of dubbel gedaan worden.

Conclusie en aanbevelingen

We concluderen dat het onderbrengen van controltaken en -bevoegdheden, om de samenwerking en coördinatie van de werkzaamheden tussen de DG's en uitvoeringsorganisaties te verbeteren, naast voordelen ook risico's kan inhouden voor de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie als geheel. We bevelen daarom aan bij de verdere ontwikkeling van de controlfunctie maatregelen te treffen om deze risico's zo veel mogelijk te beperken. We zullen met belangstelling volgen hoe het ministerie de controlfunctie verder inricht.

3.2.2 Informatiebeveiliging voortvarend opgepakt

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* (Justitie 2007c) kwamen de volgende punten naar voren om de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Justitie verder te verbeteren:

- het aansluiten op de zogenoemde «Haagse Ring»;
- het afwickelen van het project «Identity management»;
- het evalueren van bijzondere informatie volgens artikel 13 van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie (VIR-BI);
- de rapportage aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) volgens artikel 16 VIR-BI.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van Justitie deze punten in belangrijke mate heeft opgepakt. Het mailverkeer van het ministerie loopt vanaf 1 september 2007 via de «Haagse Ring», een beveiligde verbinding voor het interdepartementaal mailverkeer. Het traject «Identity management», dat het efficiënt beheer van medewerkersgegevens bevordert, zal ultimo 2008 worden afgerond. Verder heeft het Ministerie van Justitie in 2007 een bijdrage geleverd aan de evaluatie van VIR-BI die de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft uitgevoerd voor de hele rijksoverheid.

De rapportage aan de minister van BZK kon achterwege blijven omdat de AIVD, als onderdeel van het Ministerie van BZK, het evaluatierapport van het Ministerie van Justitie gebruikt om deze rapportage op te stellen.

Conclusie

We concluderen dat de verdere verbetering van de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Justitie voortvarend is opgepakt.

3.2.3 Financieel beheer inburgering overgedragen

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie (Algemene Rekenkamer, 2007c) constateerden we een onvolkomenheid in het verplichtingenbeheer bij het beleidsterrein Inburgering. De in een convenant vastgelegde afspraken voor de zogenaamde PaVem-gelden hadden niet geleid tot de vastlegging van de betreffende verplichting van € 45 miljoen in de verplichtingenadministratie en opnemings in de

Jaarrekening 2006 (Justitie, 2007b). Het Ministerie van Justitie is in 2006 overgegaan tot een andere wijze van het boeken van verplichtingen. De verplichtingen van het departement worden vastgelegd op het moment dat de (definitieve) toekenningsbeschikking aan de betreffende organisatie de deur uit gaat.

Met ingang van 1 augustus 2007 is, met een terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2007, het begrotingsbeheer van het beleidsartikel 16 *Inburgering* overgegaan naar het Ministerie van VROM. De verantwoording over het beleidsterrein is in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM opgenomen.

In ons onderzoek over 2007 constateren we dat de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen in 2007 van het beleidsterrein en de standen van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen ultimo 2006 door het Ministerie van VROM juist zijn overgenomen. Wel heeft het Ministerie van VROM in 2007 correctieboekingen moeten uitvoeren om (meerjarige) verplichtingen voor het beleidsterrein op een juiste wijze in de verplichtingenadministratie en de Jaarrekening 2007 op te nemen. Deze correctieboekingen vloeien voort uit de verschillende wijze van boeken van verplichtingen door de beide ministeries.

Conclusie en aanbeveling

Er is in 2007 bij het Ministerie van Justitie op het beleidsterrein geen sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer *Inburgering*. Wel zijn we van mening dat met de in 2006 ingevoerde andere wijze van boeken van verplichtingen het Ministerie van Justitie risico's loopt door het niet tijdig vastleggen van toezeggingen.

3.2.4 Bevoorschotting van baten-lastendiensten door bestuursdepartement verbeterd

Bevoorschotting projecten baten-lastendiensten algemeen

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie* (Algemene Rekenkamer, 2007c) hebben we geconstateerd dat het bestuursdepartement in 2006 diverse bijdragen had verstrekt voor projecten van baten-lastendiensten, zonder dat een aantoonbare relatie kon worden gelegd tussen de geplande activiteiten en de noodzaak tot bevoorschotting. We merkten hierdoor een uitgavenbedrag van € 39,2 miljoen als onzeker aan.

De minister heeft, zoals toegezegd, in 2007 criteria opgesteld voor de bevoorschotting van projecten van de baten-lastendiensten. Deze criteria zijn helder en schrijven onder meer voor dat het bevoorschotten hooguit een periode van drie maanden mag beslaan. We stellen vast dat de minister in 2007 de regels voor bevoorschotten van projecten heeft nageleefd.

Bevoorschotten DJI

We hebben in ons onderzoek bijzondere aandacht gegeven aan het (algehele) bevoorschotten van de DJI.

Het bestuursdepartement heeft de voorschotten aan de baten-lastendienst DJI in de eerste maanden van 2007 niet verstrekt op basis van de liquiditeitsbehoefte van de DJI. Hierdoor heeft het bestuursdepartement in januari 2007 al 33% van het totale te bevoorschotten jaarbedrag (€ 686 miljoen) aan de DJI beschikbaar gesteld. Vanaf mei 2007 is het bestuursdepartement de DJI maandelijks gaan bevoorschotten, waardoor het

voorschot veel meer aansluit op de liquiditeitsbehoefte van de DJI en wordt voldaan aan de comptabele regelgeving.

Ook stellen we vast dat het ministerie bij het bevoorschotten van projecten van de DJI de in 2007 opgestelde criteria heeft nageleefd.

Opnieuw inzetten van terug te betalen voorschotten voor projecten

Over 2006 stelden we vast dat bedragen die de DJI moest terugbetalen aan het bestuursdepartement (onder andere vanwege een lagere bezetting van celcapaciteit) opnieuw werden ingezet om projecten van de DJI te financieren.

We constateren dat de (nieuwe) criteria voor de bevoorschotting van projecten ertoe geleid hebben dat er in 2007 voor minder dan € 1 miljoen aan projectvoorschotten aan de DJI zijn verstrekt. Het totaalbedrag van aan de DJI verstrekte en nog niet bestede projectvoorschotten daalde van € 42,3 miljoen ultimo 2006 naar € 13,5 miljoen ultimo 2007. Dit laatste bedrag betreft vooral in 2006 verstrekte voorschotten.

Conclusies

We concluderen dat het bevoorschotten door het bestuursdepartement van de baten-lastendiensten in 2007 verbeterd is en voldoet aan wet- en regelgeving.

3.2.5 Bedrijfsvoering DJI deels verbeterd

Verbeteringen in de bedrijfsvoering DJI

Over 2006 bleek uit intern onderzoek dat de bedrijfsvoering van de DJI op een aantal belangrijke aspecten niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. De DJI heeft in reactie hierop op 30 juli 2007 een plan van aanpak «Verbetering Bedrijfsvoering 2007» vastgesteld. Uit de eindrapportage blijkt dat deze dienst nagenoeg op alle in 2006 geconstateerde punten in 2007 verbeteringen gerealiseerd heeft. Hoewel bij het inkoopproces de Europese aanbestedingsregels volgens de rapportage ook beter worden nageleefd, is hierbij over 2007 nog wel een bedrag van € 7,9 miljoen aan fouten en onzekerheden geconstateerd. Een in 2007 gesignaleerde (nieuwe) tekortkoming in de bedrijfsvoering betreft het projectgelden-beheer bij de DJI. Zie hiervoor § 3.1.3.

Inzicht in resultaat DJI

Uit een onderzoek dat een extern bureau in 2006 heeft uitgevoerd in opdracht van het departement blijkt, dat de DJI (ook gedurende het dienstjaar) onvoldoende inzicht heeft in de bedragen waaruit het uiteindelijke exploitatieresultaat is opgebouwd. Het bestuursdepartement heeft de DJI weliswaar gevraagd om meer inzicht in de resultaten, maar omdat het exploitatieresultaat de resultante is van zeer veel, vaak ook incidentele zaken, is het voor de DJI vrijwel ondoenlijk om hier inzicht in te verschaffen. De relatie tussen enerzijds het budget dat vooraf bepaald wordt op basis van de vooraf vastgestelde uitgangspunten en anderzijds de verantwoording van de gelden die de DJI daadwerkelijk heeft besteed, is achteraf nagenoeg niet meer te reconstrueren. Ook blijkt uit het onderzoek dat het onvoldoende inzichtelijk is of de vooraf vastgestelde kostprijzen voldoende zijn om zowel de directe kosten als indirecte kosten te dekken.

Conclusies en aanbevelingen

We concluderen dat de DJI in 2007 de in 2006 gesignaleerde problemen in de bedrijfsvoering goed heeft opgepakt. Wel bestaat er nog onvoldoende inzicht in de samenstelling van het exploitatieresultaat en daarmee in het presteren van de DJI. Om te komen tot een goede budgettering van de DJI

bevelen we het bestuursdepartement aan zijn informatiebehoefte aan te scherpen en deze tegenover de DJI transparant en tijdig kenbaar te maken. Daarnaast dient de DJI de aan te leveren informatie te verbeteren, zodat structureel beter inzicht ontstaat in de kosten per product en daarmee in het resultaat van de DJI.

Ook verdienen het inkoopbeheer en het projectgeldenbeheer bij de DJI aandacht.

3.2.6 Procedure vernietiging drugs beter coördineren

We hebben onderzoek gedaan naar de manier waarop het vervoer, de opslag en de vernietiging van drugs op landelijk niveau gecoördineerd worden. De verantwoordelijkheid voor het vervoer, de opslag en de uitvoering van een opdracht tot vernietiging van drugs door het Openbaar Ministerie ligt bij de beheerders van uitvoeringsorganisaties zoals de politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane. Deze instanties hebben in de loop van de tijd hierbij elk hun eigen werkwijze ontwikkeld.

Mede naar aanleiding van een reactie van de ministers van BZK en Justitie op Kamervragen over het vernietigingsproces van drugs (brieven van 3 oktober 2007 en van 17 januari 2008 aan de Tweede Kamer), is het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD, Ministerie van BZK) een overleg gestart met de politiekorpsen om drugs die binnen de politieorganisatie in beslag genomen zijn meer uniform te gaan afhandelen, en dit ook eenduidiger te gaan vastleggen. De KMar en de Douane zijn nog niet bij dit proces betrokken.

De minister van Justitie moet vaststellen welke informatie hij nodig heeft en moet deze vragen aan de uitvoerende organisaties, om zich te kunnen verantwoorden over het drugsopsporingsbeleid dat onder zijn verantwoordelijkheid valt. De minister maakt voor de verantwoording nog weinig gebruik van de informatie die uitvoeringsorganisaties hebben over de hoeveelheid en soort in beslag genomen drugs.

Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat de KMar en de Douane nog onvoldoende betrokken zijn bij het proces van uniformering van de afhandeling van in beslag genomen drugs en wij bevelen de minister aan te bevorderen dat deze uitvoeringsorganisaties alsnog in dit proces betrokken worden. Ook bevelen we hem aan de bij de uitvoeringsorganisaties beschikbare informatie over de hoeveelheid en aard van in beslag genomen drugs te verzamelen, te analyseren en vervolgens te betrekken bij zijn verantwoording aan de Tweede Kamer over (de effecten van) het gevoerde drugsopsporingsbeleid.

3.2.7 Verbetering bedrijfsvoering IND in afrondende fase

Uit het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie, hoofdstuk 4 Beleidsprioriteiten:

In 2007 heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gefaseerd de front office taken voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet overgenomen van de gemeenten. De achterstanden bij de IND zijn nagenoeg weggewerkt. De doorlooptijden voor veel productsoorten zijn in 2007 gedaald. De telefonische bereikbaarheid is sterk verbeterd. Op basis van de marktverkenning die in 2006 is uitgevoerd, is in 2007 een Europese aanbesteding uitgevoerd voor de opdracht «Herinrichting processen en vernieuwing informatievoorziening IND».

We constateren dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst ook in 2007 verder heeft gewerkt aan de verbeteringen in de bedrijfsvoering en daarmee aan de dienstverlening. Dit verbeterprogramma vloeide voort uit ons in 2005 gepubliceerd onderzoek naar het primaire proces en de onderliggende bedrijfsvoering van de IND (Algemene Rekenkamer, 2005a). In 2008 moet nog een laatste slag gemaakt worden om het programma zoals gepland op 1 januari 2009 af te ronden.

Uit het Verslag van de Nationale Ombudsman over 2007 (Nationale Ombudsman, 2008) blijkt dat het aantal klachten in 2007 over de IND fors is teruggelopen.

De IND verwacht de komende jaren de bedrijfsvoering verder te kunnen verbeteren door een nieuw informatiesysteem in te voeren voor het primaire proces. De IND zal hierbij maatregelen treffen om de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering te waarborgen.

Conclusie

We concluderen dat het verbeterprogramma voor de bedrijfsvoering van de IND op koers ligt.

3.2.8 Coördinatie in de vreemdelingenketen krijgt meer vorm

Coördinatie in de vreemdelingenketen

In ons rapport over het functioneren van de IND (Algemene Rekenkamer, 2005a) hebben we naar voren gebracht dat de samenwerking en afstemming van de werkzaamheden – tussen het Ministerie van Justitie en de gezamenlijke ketenpartners en tussen de ketenpartners onderling – van essentieel belang zijn voor het goed functioneren van het Nederlandse vreemdelingenbeleid. In reactie hierop heeft het Ministerie van Justitie in 2007 hiervoor een nieuw besturingsmodel ontwikkeld. Daarnaast zijn de taken voor de terugkeer en het vertrek van vreemdelingen vanaf 2007 gebundeld in de hiertoe opgerichte Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

Besturingsmodel vreemdelingenketen

Het nieuwe besturingsmodel biedt in opzet en op hoofdlijnen voldoende oplossingen voor de knelpunten die we hebben gesignaleerd. Wel merken wij op dat de staatssecretaris in haar brief aan de Tweede Kamer van 30 augustus 2007 niet of nauwelijks ingaat op de zwaarte en de omvang van de knelpunten die er nog zijn in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Ook het plan om het nieuwe besturingsmodel te implementeren, grijpt nog niet in op een belangrijk knelpunt zoals bij de vaststelling van het beleid voldoende ruggespraak houden met ketenpartners die het beleid moeten uitvoeren. De besluitvorming tussen de ketenpartners over gemeenschappelijke zaken in de vreemdelingenketen verloopt bijzonder traag door een voortdurend overleg in stuur- en werkgroepen.

DT&V

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie wordt in hoofdstuk 4, Beleidsprioriteiten het volgende gemeld:

Het eerste half jaar van 2007 stond voor een belangrijk deel in het teken van de opbouw van de DT&V, waaronder het inrichten van de werkprocessen, het uitrollen van de locaties waar de DT&V werkzaam is en het opleiden van de medewerkers. De oprichting van de DT&V heeft geleid tot een andere inrichting van het terugkeerproces. De nadruk ligt op het bevorderen van het daadwerkelijk vertrek – zelfstandig, desnoods gedwongen. In de eerste helft van 2007 zijn de aan de DT&V toegekende terugkeertaken geleidelijk door de

Wij kunnen ons vinden in de manier waarop de DT&V het vertrekproces vorm geeft. Wel stellen wij vast dat de effectiviteit van het terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers om uiteenlopende redenen nog niet groot is. De DT&V heeft onder meer veel tijd en energie moeten steken in het bewerkstelligen van het vertrek van de vreemdelingen die al geruime tijd zijn uitgeprocedeed en zich tegen uitzetting blijven verzetten door nieuwe procedures te starten.

De staatssecretaris heeft op 1 februari 2008 in een brief aan de Tweede Kamer enkele maatregelen aangekondigd om het vertrekbeleid effectiever te maken. Andere maatregelen zullen zo mogelijk volgen vóór het zomerreces 2008.

Conclusies

De ontwikkeling van het besturingsmodel is een goed uitgangspunt om de vreemdelingenketen beter te gaan coördineren en sturen. Wanneer de beoogde procedures en informatiesystemen functioneren, zal moeten blijken of het besturingsmodel voor de vreemdelingenketen effectief is.

3.2.9 Inhaalslag veiligheidsonderzoeken van de rechterlijke organisatie

Zowel het OM als de Raad voor de Rechtspraak voeren al geruime tijd overleg met de AIVD over het vaststellen welke functionarissen binnen het OM en bij de rechtspraak een vertrouwensfunctie vervullen. Deze personen dienen een veiligheidsonderzoek te ondergaan.

Met het OM is inmiddels afgestemd dat vooralsnog ten minste 488 vertrouwensfuncties aangewezen zullen worden, waarvan 238 A-functies, 236 B-functies en 14 C-functies. De gradaties A, B en C hangen samen met de kwetsbaarheid van de functie; in een A functie kan men zeer grote schade toebrengen aan de staat; bij een C functie is dit minder groot. Van deze 488 functionarissen zijn er tot nu toe niet meer dan 25 onderzocht. Daarnaast zijn onder andere het merendeel van de ongeveer 800 officieren van justitie en de parketsecretarissen zeer nauw betrokken bij de hele voorbereiding van het opsporingsonderzoek. In verband daarmee kunnen ook zij toegang hebben tot soms uiterst gevoelige informatie. Het OM is nog met de AIVD in discussie of ook voor deze groep sprake is van een vertrouwensfunctie.

De AIVD zet sinds 1 januari 2008 zo veel capaciteit in als nodig is om maandelijks acht veiligheidsonderzoeken A en twintig onderzoeken B/C uit te voeren voor het OM.

De Raad voor de Rechtspraak voert overleg met de AIVD over het onderzoeken van meer dan 100 personen met een vertrouwensfunctie die werkzaam zijn binnen de ICT organisatie; ongeveer 30 medewerkers hebben een A onderzoek ondergaan. Rechters-commissarissen en griffiers zijn nog niet aan een veiligheidsonderzoek onderworpen.

De AIVD hanteert vooral het VIR-BI als uitgangspunt bij de beoordeling of een onderzoek plaats moet vinden. Dit is evenwel een te beperkte invalshoek voor de rechterlijke organisatie, omdat zij te maken heeft met

informatie die niet direct onder het VIR-BI valt maar wel grote gevolgen kan hebben bij het uitlekken van informatie. Het betreft bijvoorbeeld tapverslagen en informatie over witwassen.

Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat er nog geen duidelijkheid is over het uiteindelijke aantal vertrouwensfuncties bij het OM en dat het aantal nog uit te voeren veiligheidsonderzoeken door de AIVD groot is. We bevelen aan om zo snel mogelijk met de AIVD overeenstemming te bereiken over het aantal vertrouwensfuncties en om personen in een vertrouwensfunctie die een sleutelpositie innemen, met voorrang te laten onderzoeken.

3.2.10 Ontwikkeling integriteitsbeleid Openbaar Ministerie

We hebben onderzocht hoe het OM het algemene integriteitsbeleid heeft vormgegeven. Bij één onderdeel, het Functioneel Parket (FP), zijn we nagegaan hoe het aspect belangenafweging tijdens een opsporingsonderzoek is geïncorporeerd in het integriteitsbeleid.

Ontwikkeling algemeen integriteitsbeleid Openbaar Ministerie

Het OM heeft in 2007 belangrijke stappen gezet om het integriteitsbeleid verder te versterken: er is een gedragscode doorgevoerd en er is een systeem opgezet om integriteitsinbreuken vast te leggen. Verder is het OM aangesloten bij de Netwerkorganisatie Integriteit justitiebreed, die is ingericht bij besluit van 29 juni 2007 van de Bestuursraad van het Ministerie van Justitie. Deze organisatie heeft tot taak een justitiebreed netwerk voor integriteit verder te ontwikkelen, te versterken en te professionaliseren.

Wel stellen wij vast dat de diverse onderdelen van het OM nog ieder afzonderlijk het rijksbrede en justitiebrede integriteitsbeleid nader invullen, wat niet efficiënt is.

Positie officieren van justitie

Het OM opereert in een omgeving waarin de medewerkers beroepsmatig veelvuldig contact hebben met personen die tegengestelde belangen vertegenwoordigen, zoals advocaten. Dit geldt in het bijzonder voor de officieren van justitie, die beroepshalve beslissingen moeten nemen die grote consequenties kunnen hebben voor de uitkomst van het vervolgingsproces. Deze positie brengt met zich mee dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de integriteit van deze personen. Tijdens ons onderzoek bleek dat deze extra aandacht voor het integriteitsbeleid voornamelijk zijn beslag krijgt in het opleidingstraject en door het verplicht melden van nevenfuncties. Sinds 2006 worden ook beslissingen getoetst door collega's die niet bij het onderzoek betrokken zijn. Het betreft het zogenoemde tegenspreken, waarbij vanuit een bewust aangebrachte distantie doorlopend belangrijke beslissingen en ontwikkelingen in afbreukgevoelige strafzaken worden getoetst.

Aan een aantal risico's en integriteitsdilemma's waarmee functionarissen in de praktijk geconfronteerd kunnen worden, wordt tot dusver slechts in beperkte mate aandacht besteed. Gedacht kan worden aan situaties als:

- privécontacten onderhouden met personen die tegengestelde belangen vertegenwoordigen, zoals advocaten;
- het overstappen naar een functie in de advocatuur;
- het kunnen belanden in een chantabele positie.

Afweging belang onderzoek versus belang onderzochte door het Functioneel Parket

Een onderzoek van het FP kan vooral bij een bedrijf verstreckende gevolgen hebben. Als breed bekend wordt dat een onderzoek wordt uitgevoerd of als een onderzoek een lange doorlooptijd heeft, kan dit schadelijk zijn voor het vertrouwen in het bedrijf, en daarmee voor het functioneren ervan (intrekken financiering, wegblijven klanten, ontslag personeel, faillissement). Het FP dient dan ook zorgvuldig te beslissen of er een onderzoek moet komen en op welke manier dit wordt uitgevoerd. Deze zorgvuldigheid is vervat in de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze beginselen houden op hoofdlijnen in dat het FP voortdurend het belang van een opsporingsonderzoek afweegt tegen de gerechtvaardigde belangen van de personen of organisaties die in een onderzoek betrokken zijn. Dit geldt zowel bij de voorbereiding van een onderzoek als tijdens de uitvoering ervan. Voor het toepassen van zwaardere dwangmiddelen moet de rechter-commissaris toestemming verlenen. Daarvoor moeten de genoemde belangen worden afgewogen. Binnen het FP wordt ook op andere beslismomenten rekening gehouden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals bij het opstellen van het draaiboek voor een onderzoek en tijdens voortgangsbesprekingen over het onderzoek. De gemaakte belangenafweging wordt echter niet standaard in het dossier vastgelegd. Hierdoor is achteraf niet altijd goed vast te stellen of het FP voldoende heeft voldaan aan deze aspecten van behoorlijke procesorde/integriteit.

Conclusies en aanbevelingen

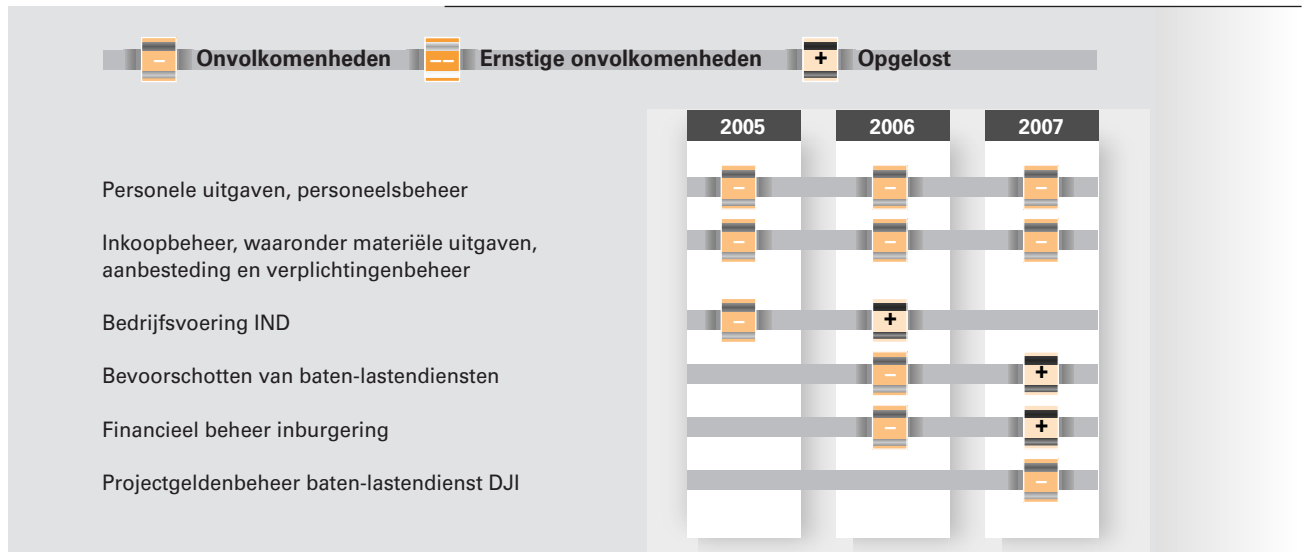
We concluderen dat het OM in 2007 belangrijke stappen heeft gezet om het integriteitsbeleid verder te ontwikkelen. Wel bevelen we het Parket-Generaal aan om een OM-breed integriteitsbeleid vast te stellen en een coördinerende rol te vervullen als de diverse onderdelen van het OM dit beleid nader gaan invullen. Voor de vastlegging van dit integriteitsbeleid bevelen we aan om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de integriteitsite van het Ministerie van Justitie die bedoeld is voor het hele justitieterrein.

Verder vragen wij binnen het integriteitsbeleid extra aandacht voor de positie van de officieren van justitie, functionarissen die bij het besluitvormingsproces rond opsporing een centrale positie innemen. Ook concluderen wij dat het Functioneel Parket nog onvoldoende consequent de belangenafweging vastlegt die tijdens het opsporingsonderzoek voortdurend gemaakt moet worden tussen enerzijds het opsporingsbelang en anderzijds de gerechtvaardigde belangen van ondernemers die betrokken zijn bij een opsporingsonderzoek. Wij bevelen aan dat het FP deze belangenafweging op de momenten waarop deze zich voordoet standaard ten minste beknopt in het dossier vastlegt.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Justitie



4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)? Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatie over ICT-projecten.

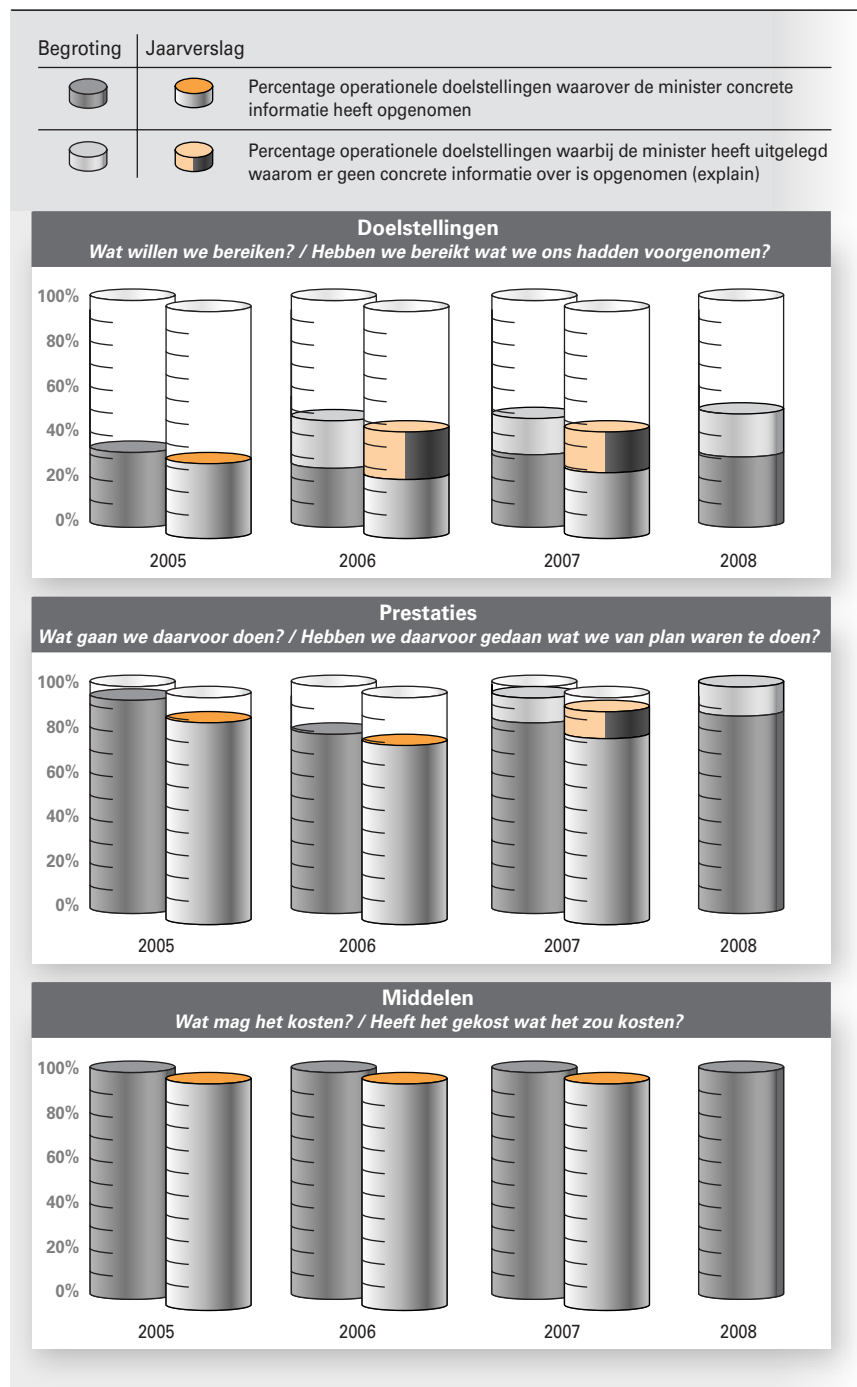
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

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

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Justitie



Ten opzichte van 2006 zijn de scores op de drie W-vragen in de begroting en de verantwoording nagenoeg gelijk gebleven. Vooral de operationele doelstellingen zijn doorgaans te abstract geformuleerd en geven nog onvoldoende specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden aan wat het ministerie wil bereiken. Wel heeft de minister diverse initiatieven genomen voor de verdere verbetering van de informatie-

waarde van de begroting en het jaarverslag en hij verricht systematisch beleidsdoorlichtingen voor alle begrotingsartikelen.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Wij hebben in een verdiepend onderzoek gekeken naar de bruikbaarheid en het gebruik van de beleidsinformatie. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Justitie in het algemeen (§ 4.2.1), de informatievoorziening van het Openbaar Ministerie (§ 4.2.2) en de informatie over twee belangrijke doelgroepen van het veiligheidsbeleid van het Ministerie van Justitie, te weten risicojongeren en volwassen veelplegers (§ 4.2.3) en informatie aan de Tweede Kamer over het vreemdelingenbeleid (§ 4.2.4).

4.2.1 Informatievoorziening vanuit uitvoeringsorganisaties

Bij de uitvoering van het justitiebeleid is een groot aantal uitvoeringsorganisaties² betrokken die op afstand van het ministerie staan, zoals baten-lastendiensten, RWT's, onderdelen van organisaties die onder de verantwoordelijkheid van andere departementen vallen en decentrale overheden. De minister moet de informatievoorziening vanuit deze uitvoeringsorganisaties zodanig inrichten dat hij zich in de jaarverantwoording (in sterk gecomprimeerde vorm) afdoende kan verantwoorden over het uitgevoerde beleid in relatie tot de beleidsdoelstellingen die in de begroting zijn opgenomen.

Afstemming tussen beleid en uitvoering

In 2005 stelde de minister zelf vast dat zijn beleidsdoelstellingen in de begroting onvoldoende richtinggevend waren voor de uitvoering door uitvoeringsorganisaties zoals de DJI, de IND, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming. In 2007 heeft het ministerie besloten om de controlfunctie zo in te richten dat de afstemming tussen beleid en uitvoering verbetert. Hiertoe ontwikkelen de drie directoraten-generaal DGRR, DGPJS en DGWIAV ieder een eigen directie waarin de controlfunctie is ondergebracht (zie ook § 3.2.1). Deze drie directies hebben onder andere als taak om in overleg met de uitvoeringsorganisaties het beleid te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Ook moeten afspraken worden gemaakt over de verantwoordingsinformatie die de uitvoeringsorganisaties moeten leveren over het bereiken van de beleidsdoelstellingen, en de informatievoorziening daarover.

Het DGRR heeft in 2007 onder andere samen met het OM het beleid beter vertaald naar de uitvoering, onder meer door beleidsdoelen uit te werken in een meerjarenkader. Voor elk van de drie directoraten-generaal geldt dat ze de informatie over de bijdrage die de uitvoeringsorganisaties moeten leveren aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de minister, nog beter met deze uitvoeringsorganisaties moeten afstemmen. De DG's moeten deze informatie vervolgens comprimeren om in het jaarverslag verantwoording af te leggen over het beleid. Tot dusver is de verantwoordingsinformatie nog beperkt en eenzijdig gericht op de

² Belangrijke uitvoeringsorganisaties in bijvoorbeeld de strafrechtketen zijn: de gemeenten, de politie, het OM, de Zittende Magistraat (ZM), de Dienst Justitiële Jeugdinstellingen, de gevangenissen en de reclasseringsinstellingen.

omvang van werkstromen en gerealiseerde doorlooptijden van uitvoeringsorganisaties en komt te weinig aan bod wat deze cijfers betekenen voor de beleidsrealisatie.

Informatie van baten-lastendiensten en overige decentrale dienstonderdelen van Ministerie van Justitie

De informatie in de jaarverantwoording is voor een groot deel ontleend aan systemen van uitvoeringsorganisaties (zoals de inrichtingen die vallen onder de DJI) die verantwoording afleggen aan baten-lastendiensten. De baten-lastendiensten voeren deze informatie in een eigen systeem in, dat deze aggregereert tot centrale managementinformatie waarmee de minister verantwoording kan afleggen. Evenals over 2006 is deze consolidatie van de informatie in 2007 onvoldoende controleerbaar. Ook zijn veel dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie zoals de DJI, de IND, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM, al een aantal jaren bezig hun informatiesystemen te vernieuwen. Omdat het veel tijd vergt om de voorgenomen vernieuwingen te realiseren, hebben de meeste dienstonderdelen maatregelen getroffen om de tekortkomingen in de informatievoorziening zo veel mogelijk weg te nemen. Een uitzondering hierop vormen de baten-lastendiensten Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (JUSTIS) en de DJI, die geen tijdelijke maatregelen hebben getroffen.

In afwachting van de verdere ontwikkeling van informatiesystemen zijn beleidsanalyses belangrijk als verantwoordingsinstrument. In 2007 is het ministerie gestart de verschillende begrotingsartikelen systematisch te analyseren. In 2007 is het beleid doorgelicht op de operationele doelstellingen bij artikel 12.1 (Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging), 13.2 (Opsporing en forensisch onderzoek), 13.3 (Handhaving en vervolging), 13.4 (Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties) en 13.5 (Slachtofferzorg) van de Begroting 2007 van het Ministerie van Justitie en is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Justitie, 2008b).

Informatie van RWT's

De beleidsdirecties van het Ministerie van Justitie zijn voor hun informatievoorziening onder andere afhankelijk van systemen van RWT's. Om de betrouwbaarheid van deze informatie zo veel mogelijk te waarborgen heeft een aantal beleidsdirecties bij de aanpassing van controleprotocollen in verband met nieuwe regelgeving ook extra aandacht geschonken aan de controle van de niet-financiële informatie. Naar verwachting zal eind 2008 het overgrote deel van de controleprotocollen voldoen aan de nieuwe regelgeving.

Uitvoeringsorganisaties die onder andere departementen vallen en decentrale overheden

De systemen van uitvoeringsorganisaties die vallen onder de verantwoordelijkheid van andere departementen of decentrale overheden (zoals gemeenten), sluiten niet aan op de justitiesystemen. Het overleg dat het ministerie voert met deze andere departementen en decentrale overheden heeft tot dusver tot weinig resultaat geleid.

Wel heeft het Ministerie van Justitie projecten opgezet om de informatievoorziening te verbeteren op wat langere termijn, zoals het project «Bestuurlijke informatieverzorging». Hierin wordt een model ontwikkeld met sturingselementen voor de departementsleiding. Voor jeugd werkt het ministerie met de andere partners zoals de gemeenten, in het programma «Beter beschermd» stapsgewijs toe naar een

betere informatievoorziening. Voor dit programma is een voorbereidings-tijd van drie jaar uitgetrokken, onder andere om bijvoorbeeld de te hanteren uniforme definities goed af te stemmen.

Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat de kwaliteit van de beleidsinformatie binnen het Ministerie van Justitie nog onvoldoende is, waar veel uitvoeringsorganisaties een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van het beleid. Om de kwaliteit van deze informatie te verbeteren, bevelen we de minister aan om de ontwikkeling van de vertaling van de centrale doelen en het beleid en de bijdragen die de uitvoeringsorganisaties aan deze doelen moeten leveren, met kracht voort te zetten. Het DGRR is hiermee op de goede weg.

Verder bevelen we aan de beleidsanalyse verder te ontwikkelen als instrument om meer systematisch verantwoording over het gevoerde beleid te kunnen afleggen.

4.2.2 Informatievoorziening Openbaar Ministerie

In deze paragraaf gaan wij in op het onderzoek dat wij verrichtten naar de bijdrage die het OM levert aan de beleidsdoelstellingen uit de begroting van het Ministerie van Justitie.

Afstemming bestuursdepartement met OM

Wij hebben de bijdrage die het OM levert aan artikel 13 van de begroting van het departement onderzocht: wat doet het OM eraan dat de algemene doelstellingen van dit artikel, en de operationele doelstellingen die daaronder vallen, worden gerealiseerd? En hoe verantwoordt het OM zich over zijn bijdrage hieraan?

De hoofddoelstelling van artikel 13 is een goed functionerende rechtshandhaving en sanctietoepassing, waaronder het voorkomen en bestrijden van nationale en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

Wij constateren dat het DGRR en het OM in 2007 goede vorderingen hebben gemaakt met de afstemming van het beleid en de praktische uitwerking daarvan. Zo is voor de opsporingstaken van het OM de aansluiting gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen uit pijler 5, (Veiligheid, stabiliteit en respect) en doelstelling 57 (Een steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime) van het regeringsbeleid en de betekenis hiervan voor de uitwerking van dit beleid door het OM. Het OM heeft aansluitend werkafspraken gemaakt met de opsporingsorganisaties die het OM aanstuurt.

De minister geeft in het Jaarverslag 2007 nog maar heel beperkte informatie over de bijdrage die het OM levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van artikel 13 van de begroting. Het jaarverslag van het OM, dat eveneens naar de Tweede Kamer wordt gezonden, bevat evenmin veel informatie over deze bijdrage. De informatie die hierover in beide verslagen is opgenomen, is voornamelijk kwantitatief van aard en geeft cijfers over de gerealiseerde productie, doorlooptijden en wijze van afdoening. Er wordt hierbij geen verband gelegd tussen deze cijfers en de bijdrage ervan aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting.

Dat informatie over de realisatie van de beleidsdoelstellingen veelal niet beschikbaar is, wordt geïllustreerd door de bevindingen uit ons onderzoek bij het FP. Het FP is binnen het OM onder meer gespecialiseerd in onderzoek naar financieel-economische fraude. Uit dit onderzoek blijkt dat het FP zelf of in samenwerking met het Parket-Generaal nog niet heeft

geanalyseerd welke bijdrage het levert aan doelstellingen voor het opsporingsbeleid (artikel 13.3 van de begroting) en meer in het bijzonder de bestrijding van financieel-economische fraude en uiteindelijk aan het sanctiebeleid (artikel 13.4 van de begroting). Het FP heeft nog geen indicatoren ontwikkeld om de effectiviteit van het opsporingsbeleid te meten. Daartoe zou bijvoorbeeld kwantitatieve informatie die het FP aan het PaG verstrekt nader geanalyseerd kunnen worden. Het betreft informatie over de tijd die aan een onderzoek is besteed, de zwaarte van de uiteindelijke straf, en informatie die inzicht geeft in het afbreukrisico voor het OM bij vrijspraak of een sepot. Doordat andere indicatoren ontbreken, beperkt de informatie die het FP aan het OM verstrekt zich tot kwantitatieve informatie aan het PaG over onder meer doorlooptijden.

Totstandkoming niet-financiële informatie

We stellen vast dat de niet-financiële informatie van het OM evenals in 2006 nog onvoldoende ordelijk en controleerbaar tot stand komt. Dit komt omdat de betrouwbaarheid van de managementinformatie die in het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratiesysteem (COMPAS) tot stand komt, nog onvoldoende gewaarborgd is.

Met de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht dient het OM te voorzien in de tekortkomingen op het terrein van de niet-financiële informatie. In 2007 heeft de ontwikkeling van het GPS echter verdere vertraging opgelopen. Eind 2007 moesten nog technische verbeteringen worden uitgevoerd om zwakheden uit de systeemarchitectuur te halen. Niettemin besloot het OM het systeem vanaf 2008 in te voeren. Ook de rechterlijke macht (Raad voor de Rechtspraak) zal het systeem vanaf 2008 gefaseerd invoeren.

De vertraagde invoering van het GPS had tot gevolg dat het OM besloot om de informatievoorziening te verbeteren door een datawarehouse in te richten. Ondanks de tegenvallende resultaten van een eerste versie, biedt de procesarchitectuur voldoende mogelijkheden om dit datawarehouse (onder de naam «Project Phoenix») verder te ontwikkelen. Het datawarehouse zal worden gevoed vanuit verschillende informatiebronnen, zoals COMPAS, GPS en het Nieuw Appèlsysteem Strafzaken. Ten opzichte van de huidige situatie wordt met de invoering van een datawarehouse het totstandkomingsproces van de niet-financiële informatie sterk vereenvoudigd, wat de betrouwbaarheid en de controleerbaarheid van dit proces zeer ten goede kan komen.

Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat het DGRR met het OM in 2007 heeft gezorgd voor een betere afstemming tussen beleid en uitvoering. Hiermee is de basis gelegd voor een betere verantwoording over de bijdrage die het OM levert aan de realisatie van de doelstellingen die de minister heeft opgenomen in zijn opsporings- en vervolgingsbeleid, en daarmee over de effectiviteit van het OM.

Wij bevelen aan dat het DGRR en het OM in de afstemming van de werkzaamheden in 2008 analyseren welke informatie nodig is om beter verantwoording af te leggen over de effectiviteit van het OM. Op basis hiervan zouden het DGRR en het OM vervolgens nadere werkafspraken moeten maken over de informatie die daarvoor aangeleverd moet worden, en over de evaluaties die uitgevoerd moeten worden op het gevoerde beleid om dit verder te sturen en er verantwoording over af te leggen. Met deze informatie moet ook rekening gehouden worden bij de bouw van het datawarehouse Phoenix.

4.2.3 Informatie over beleid voor risicojongeren en veelplegers

Twee belangrijke doelgroepen van het veiligheidsbeleid van het Ministerie van Justitie zijn risicojongeren en (volwassen) veelplegers. We zijn nagegaan in hoeverre het Ministerie van Justitie stuurt op het bereiken van de beleidsdoelen voor deze doelgroepen en de Tweede Kamer daarover informeert.

Risicojongeren

In ons rapport *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* (Algemene Rekenkamer, 2007b) concludeerden we onder andere dat het Ministerie van Justitie de justitiële jeugdinrichtingen vooral aanstuurt op financieel-technische aspecten en op deelaspecten van de uitvoering van het beleid, zoals het voorkomen van ontvluchtingen en geweld. Het ministerie stuurt daarentegen veel minder op het bereiken van de beleidsdoelen zoals recidive voorkomen en de levensomstandigheden van jeugdige delinquenten verbeteren.

Het Ministerie van Justitie komt, met de uitvoering van een omvangrijk verbetertraject vanaf het najaar 2007, voor een groot deel tegemoet aan de aanbevelingen in ons rapport. Er is in de aangekondigde verbeterplannen echter nog geen aandacht voor:

- de betrouwbaarheid van de verzamelde sturings- en verantwoordingsinformatie;
- de verantwoording aan de Tweede Kamer.

Wij zijn nagegaan of op deze onderdelen verbeteringen mogelijk zijn.

Het beleid rond risicojongeren in detentie of behandeling wordt gefinancierd uit begrotingsartikel 14 (Jeugd)³. In de toelichting in het jaarverslag geeft de minister bij dit artikel kwantitatieve informatie over de capaciteit van de jeugdinrichtingen en de bezetting en dagprijs van de diverse plaatsen. Ook vermeldt hij binnen welke termijn jeugdigen op een behandelplaats terecht zijn gekomen. Daarbij geeft het jaarverslag kwalitatieve informatie over de uitvoering van de voorgenomen verbeteringen. Zo is er aandacht voor de manier waarop de wervingscampagne verloopt om hoger opgeleide groepsleiders aan te nemen voor de jeugdinrichtingen. Daarnaast is in de voortgangsrapportages over het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» periodiek aandacht besteed aan de risicojongeren. Deze rapportages zijn echter gestopt in oktober 2006.

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie missen wij informatie over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de naleving van de wettelijke eisen die worden gesteld aan detenties en behandelingen in de jeugdinrichtingen. Zo is niet aangegeven voor hoeveel jeugdigen in de inrichtingen een individueel verblijfs- of een behandelplan is gemaakt, voor hoeveel jeugdigen dit plan elk kwartaal is geëvalueerd en welke resultaten bereikt zijn met de jeugdigen in de inrichtingen. Het Ministerie van Justitie heeft nauwelijks informatie verzameld over deze instrumenten om een planmatige aanpak voor de jeugdigen in de inrichting te realiseren, ook niet om de inrichtingen aan te sturen. We stellen vast dat het Ministerie van Justitie geen analyse heeft uitgevoerd op de wettelijke eisen en beleidsuitgangspunten om per doelgroep een gericht informatiebeleid te formuleren en op grond hiervan gericht informatie te vragen aan de uitvoerende instanties. Wel heeft het ministerie in 2007 aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren. Doel van

³ In artikel 14 is voor de doelgroep risicojongeren het financieel belang niet gespecificeerd.

dit onderzoek is een set indicatoren vast te stellen, die meer zicht zal bieden op de bijdrage die jeugdinrichtingen hebben geleverd aan het beïnvloeden van de recidive.

De informatie in de rapportages aan de Tweede Kamer over het beleid voor risicojongeren is afkomstig uit drie bronnen: de jaarverslagen van de justitiële jeugdinrichtingen, de viermaandelijke informatie van de inrichtingen aan het departement (de zogenoemde stuurindicatoren) en het registratiesysteem van de jeugdinrichtingen: Tenuitvoerlegging vrijheidsbeperkende maatregelen Penitentiaire Inrichtingen Jeugd (TULP-Jeugd). Het Ministerie van Justitie maakt met regelgeving en definities duidelijk welke informatie van de inrichtingen verlangd wordt en eist dat de inrichtingen betrouwbaar informatie registreren, verwerken en aanleveren in TULP-Jeugd. Het ministerie heeft evenwel onvoldoende zicht op de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie, aangezien controle op de informatie in TULP-Jeugd en de stuurindicatoren ontbreekt.

Ook heeft het ministerie de eisen aan de controle op de jaarverslagen van particuliere inrichtingen niet gespecificeerd en wordt een accountantsverklaring bij de jaarverslagen van de rijksinrichtingen niet verlangd. Het Ministerie van Justitie werkt momenteel aan een project om TULP-Jeugd te verbeteren.

Veelplegers

Een tweede belangrijke doelgroep in het veiligheidsbeleid is de groep van veelplegers. Het Ministerie van Justitie wil Nederland veiliger maken door onder meer het delictgedrag van veelplegers aan te pakken. Het beleid dat hiervoor in 2003 is geformuleerd, bevat maatregelen om de (volwassen) veelpleger langdurig uit de samenleving te plaatsen, maar ook om zijn achterliggende problemen aan te pakken.

Ook voor de groep volwassen veelplegers is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke informatie de Tweede Kamer hierover ontvangt en welke informatie het ministerie verzamelt.

Het beleid rond volwassen veelplegers wordt gefinancierd uit artikel 13 (Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding)⁴. In de toelichting in het jaarverslag geeft de minister van Justitie bij dit begrotingsartikel geen kwantitatieve informatie over deze specifieke groep. De kwalitatieve informatie is beperkt tot de vermelding van de Monitor veelplegers van het WODC en van de onderuitputting van een deel van het budget voor veelplegers. In de achtste Voortgangsrapportage over het veiligheidsbeleid (Justitie & BZK, 2006) is wel enige kwantitatieve informatie opgenomen, te weten het aantal plaatsen dat voor veelplegers gecreëerd is in penitentiaire inrichtingen, de bezetting van die plaatsen, het aantal veelplegers in penitentiaire inrichtingen en een nulmeting recidive. Daarnaast is in beperkte mate kwalitatieve informatie opgenomen over enkele beleidsuitgangspunten.

Wij constateren dat de periodieke rapportages aan de Tweede Kamer beperkt informatie bieden over de realisatie van de beleidsuitgangspunten veelplegers. Wij missen niet alleen kwantitatieve informatie, maar ook kwalitatieve informatie over veelplegers in (verzwaarde) detentie, informatie over de manier waarop de «aanpak op maat» van de veelplegers gestalte krijgt, het gebruik van voorzieningen na het strafrechtelijk traject en de realisatie van nazorgtrajecten door gemeenten. Ook voor de aansturing van het beleidsveld verzamelt het Ministerie van Justitie nog

⁴ In artikel 13 is voor de doelgroep van volwassen veelplegers het financieel belang niet gespecificeerd.

niet alle benodigde informatie om zicht te krijgen op de manier waarop alle ketenpartners omgaan met de behandeling van volwassen veelplegers.

Onze constatering voor deze doelgroep is dezelfde als voor de doelgroep risicojongeren: het Ministerie van Justitie heeft geen analyse uitgevoerd van de wettelijke eisen en beleidsuitgangspunten om een gericht informatiebeleid te formuleren en op grond hiervan gericht informatie te vragen aan de uitvoerende instanties.

De betrouwbaarheid van de kwantitatieve informatie, die onderdeel is van financiële controle, is gewaarborgd. Dit is de informatie die de reclaseringsorganisaties momenteel periodiek verstrekken, evenals een groot deel van de beleidsinformatie die de DJI verstrekt. Voor de kwalitatieve informatie die gemeenten verstrekken en de overige informatie van de DJI is de betrouwbaarheid niet gewaarborgd. Het ministerie kan overigens de mate van betrouwbaarheid van gegevens die gemeenten verstrekken, niet afdwingen. De DJI heeft inmiddels maatregelen genomen om de registratie van veelplegers in detentie te verbeteren. Ook werkt de DJI aan de verdere verbetering van de informatievoorziening over de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD), zoals de registratie van trajecten in het Trajecten Informatie Systeem (TRIS).

Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat de Tweede Kamer te beperkt geïnformeerd wordt over twee belangrijke doelgroepen van het veiligheidsbeleid: risicojongeren en veelplegers. In het Jaarverslag 2007 en in de periodieke rapportages schetst de minister voor geen van beide groepen een volledig beeld van wat er, gezien de wettelijke en beleidsuitgangspunten, met deze groepen is bereikt.

Door een gebrekkige controle op de niet-financiële beleidsinformatie is het onzeker of de kwantitatieve informatie over de jeugdinstellingen in de rapportages aan de Tweede Kamer juist en volledig is.

Per brief van 4 oktober 2007 (Justitie, 2007a) heeft het Ministerie van Justitie voor het beleidsveld «risicojongeren in detentie of behandeling» voornemens geformuleerd die de aanpak van de risicojongeren en de informatievoorziening om het beleid verder (bij) te sturen aanzienlijk kunnen verbeteren. Wij vragen de minister van Justitie om ook de laatste stap te zetten door in de plannen ook de verbetering van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op te nemen.

De voorgenomen maatregelen voor het beleidsveld «risicojongeren in detentie of behandeling» zijn een stap in de goede richting. Om tot een goede sturings- en verantwoordingsinformatie te komen, bevelen wij de minister van Justitie wel aan tevens de wettelijke eisen en beleidsuitgangspunten per doelgroep van het beleid te analyseren en om hierop gericht een samenhangend informatiebeleid per beleidsterrein te formuleren.

4.2.4 Informatie aan de Tweede Kamer over het vreemdelingenbeleid

De minister van Justitie verantwoordt zich in het Jaarverslag 2007 over het gevoerde vreemdelingenbeleid. De centrale verantwoording over de vreemdelingenketen legt het ministerie echter aan de Tweede Kamer af in de periodieke⁵ rapportages vreemdelingenketen. Wij stellen vast dat zowel het jaarverslag als de rapportages vreemdelingenketen bijna uitsluitend informatie bevatten over aantallen vreemdelingen in de keten. Kwalitatieve informatie ontbreekt nagenoeg, zoals over de nog altijd

⁵ Tot 2007 4-maandelijks, vanaf 2007 6-maandelijks.

sterke invloed die een vreemdeling heeft op zijn of haar daadwerkelijke vertrek, en over het risico van langere doorlooptijden voor de DT&V door de niet voorziene extra werkzaamheden als gevolg van de Pardonregeling. Aan de hand van de voornamelijk kwantitatieve verantwoording die de minister nu heeft afgelegd, is de effectiviteit van het beleid niet goed te bepalen⁶.

Conclusie en aanbeveling

We concluderen dat de minister aan de Tweede Kamer nog onvoldoende kwalitatieve informatie geeft over het vreemdelingenbeleid. We bevelen de minister aan de Tweede Kamer informatie te geven over de knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van het beleid voor terugkeer en vertrek en over de effectiviteit en van dit beleid.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007a). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

In het in 2006 gepubliceerde rapport *Grip op informatievoorziening. IT-governance bij ministeries* (Algemene Rekenkamer, 2006) rapporteerden wij over de inrichting van de informatievoorziening. Als de informatievoorziening goed is ingericht, draagt dit bij aan een betere beleidsuitvoering. In dit rapport hebben we de desbetreffende ministers aanbevolen om in de bedrijfsvoeringsparagraaf melding te maken van ICT-risico's, in het bijzonder van die risico's die een negatief effect hebben op het halen van de beleidsdoelstellingen.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van Justitie meldt in zijn Jaarverslag 2007 het volgende over ICT-projecten:

- *Nieuwe website van het Kenniscentrum Wetgeving*: De voorbereiding van een nieuwe site is gestart (toelichting bij beleidsartikel 11, operationele doelstelling 11.2).
- *Inzet ICT om de rechtspraak digitaal toegankelijker te maken*: Het afgelopen jaar is de digitale toegankelijkheid van rechtspraak sterk vergroot. Bij diverse rechtbanken wordt inmiddels gebruikgemaakt van moderne technologie bij de procesvoering (toelichting bij beleidsartikel 12, operationele doelstelling 12.1).
- *Hogere uitgaven voor ICT(-investeringen) bij het OM*: Het OM is een hogere verplichting aangegaan van € 61,8 miljoen in verband met de hogere uitgaven voor ICT(-investeringen) en exploitatielasten die zijn gedaan voor de bedrijfsvoering van het OM (toelichting bij beleidsartikel 13).
- *Een tegenvaller in de ICT-kosten rondom de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)*: Er is een tegenvaller van € 2,5 miljoen in de ICT-kosten bij de RvdK (toelichting bij beleidsartikel 14, operationele doelstelling 14.1).
- *Voorwaardelijke invrijheidstelling*: Er zijn voorbereidingen getroffen om de informatie- en automatiseringssystemen bij het berichtenverkeer tussen ketenpartners aan te passen (toelichting bij beleidsartikel 14, operationele doelstelling 13.4).

⁶ Naar verwachting zal de staatssecretaris van Justitie in de loop van 2008 het Jaarverslag 2007 van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer aan de Tweede Kamer zenden. In deze rapportage wordt voor zover bekend ingegaan op de aanloopproblemen van de DT&V en de structurele problemen in het terugkeerproces.

- *ICT-investering baten-lastendienst Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening*: De afschrijvingskosten zijn lager dan begroot omdat een geplande ICT-investering (nog) niet is gedaan (toelichting bij baten-lastendienst JUSTIS);
- *Activering kosten baten-lastendienst lastendienst Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)*: De nieuwe regeling heeft ertoe geleid dat de ontwikkelkosten voor de systeemvernieuwing zijn geactiveerd (programma NoorderWint) (toelichting bij baten-lastendienst CJIB).

Conclusie en aanbeveling

We concluderen dat de minister in tal van passages in het Jaarverslag 2007 zijdelings ingaat op de ICT-ontwikkelingen bij het ministerie. Er ontbreekt een specifieke paragraaf met de meest relevante ontwikkelingen in de ICT. We bevelen de minister aan dergelijke ontwikkelingen in het Jaarverslag 2008 wel te melden, en zo mogelijk op één plaats in het jaarverslag.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
11	Nederlandse Rechtsorde	11 450	-	-	-	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 359 205	362	105	1 781	nee
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorisme-					
	bestrijding	2 349 592	12 590	8 472	24 341	nee
14	Jeugd	1 015 149	2 573	800	3 373	nee
15	Vreemdelingen	1 082 070	1 543	500	6 492	nee
16	Integratie	-	-	-	-	-
17	Internationale Rechtsorde	2 073	-	-	-	-
91	Algemeen	237 449	6 860	672	15 529	ja
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-
93	Geheim	2 649	-	-	-	-
	Totaal	6 059 637	23 928	17 039	10 549	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	6 059 637
	Procentuele fout	0,68%
	Procentuele onzekerheid	0,17%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
11	Nederlandse Rechtsorde	11 845	-	5	-	5	nee	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 491 128	-	131	621	752	nee	-
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	3 346 489	167	2 656	15 001	41 160	nee	-
14	Jeugd	813 856	209	160	4 343	9 508	nee	-
15	Vreemdelingen	1 155 786	1 241	823	4 622	9 841	nee	-
16	Integratie	-	-	-	-	-	nee	-
17	Internationale Rechtsorde	2 120	-	-	26	52	nee	-
91	Algemeen	233 483	60	8 949	6 170	16 328	ja	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	2 682	-	-	-	-	-	-
	Totaal	7 057 389	1 678	12 725	30 783	32 461		
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	7 057 389	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
	Procentuele fout	0,20%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,90%	Tolerantiegrens niet overschreden					
(2)	Totaal	7 221 626	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
	Procentuele fout	0,20%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,88%	Tolerantiegrens niet overschreden					

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
11	Nederlandse Rechtsorde	11 237	-	5	-	-	nee
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 314 684	-	131	-	-	nee
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	2 504 516	167	2 656	23 337	14 497	nee
14	Jeugd	802 018	209	160	4 795	4 172	nee
15	Vreemdelingen	1 059 944	1 241	823	3 155	4 577	nee
16	Integratie	-	-	-	-	-	-
17	Internationale Rechtsorde	2 030	-	-	26	26	nee
91	Algemeen	228 166	60	8 770	1 149	5 882	ja
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	2 629	-	-	-	-	-
Totaal		5 925 224	1 678	12 546	32 461	29 154	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	5 925 224
	Procentuele fout	0,24%
	Procentuele onzekerheid	1,04%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
11	Nederlandse Rechtsorde	608	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	176 444	-	-	-	-	621	621	621	nee	-
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	841 973	-	-	-	-	504	504	504	nee	-
14	Jeugd	11 838	-	-	-	-	171	171	171	nee	-
15	Vreemdelingen	95 842	-	-	-	-	45	45	45	nee	-
16	Integratie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Internationale Rechtsorde	90	-	-	-	-	-	-	-	-	-
91	Algemeen	5 317	-	-	179	-	288	288	467	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
93	Geheim	53	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 132 165	-	-	179	-	1 629	1 629			

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	1 132 165
	Procentuele fout	0,02%
	Procentuele onzekerheid	0,14%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Immigratie- en Naturalisatiedienst							
Baten	302 027	1 133	-	279	1 572		-
Dienst Justitiële Inrichtingen							
Baten	2 179 144	6 215	1 003	10 020	52 204		-
Centraal Justitieel Incassobureau							
Baten	86 326	348	382	18	748		-
Nederlands Forensisch Instituut							
Baten	63 081	725	280	1 088	3 144		-
Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening							
Baten	21 971	102	-	18	229		-
Gemeenschappelijke beheerorganisatie							
Baten	27 188	2 119	473	308	3 212		-
Totaal	2 679 737	10 642	2 139	11 731			
Totale baten baten-lastendiensten	2 679 737						
Procentuele fout	0,48%						
Procentuele onzekerheid	1,80%						
			Tolerantiegrens niet overschreden				
			Tolerantiegrens niet overschreden				

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
3	Liquide middelen	361	-	-	-	-	2	-	2	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	7 118	-	-	1 132	-	-	-	1 132	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	260 071	-	-	545	-	-	-	545	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	499 074	-	-	128	-	1 418	-	1 546	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	1 758 815	-	-	887	-	1 745	-	2 632	-
11	Garantieplichtingen	3 630	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	1 265 872	-	-	62	-	-	-	62	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	3 794 941	-	-	2 754	-	3 165	-	-	-

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans 3 794 941

Procentuele fout 0,07%

Procentuele onzekerheid 0,08%

Tolerantiegrens niet overschreden

Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2007	4 913 900	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	4 913 900						
Procentuele fout	0,00%						
Procentuele onzekerheid	0,00%						

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratiesysteem
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DG	Directoraat-generaal
DG's	Directoraten-generaal
DGPJS	Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties
DGRR	Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving
DGWIAV	Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
DIRR	Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechts-handhaving
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
FP	Functioneel Parket
Fte	Fulltime equivalent
GBO	Gemeenschappelijke beheerorganisatie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
JUSTIS	Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
PaG	Parket-Generaal
REIS	Rechtspraak Informatiesysteem
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
TRIS	Trajecten Informatie Systeem
TULP	Tenuitvoerlegging vrijheidsbeperkende maatregelen Penitentiaire inrichtingen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

VTS-Politie
Nederland
Zbo's
ZM

Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Zelfstandige bestuursorganen
Zittende Magistratuur

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

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

Accountantsverklaring

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

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

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

Artikelsgewijze oordeelsvorming

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

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

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

Baten

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

Baten-lastendienst

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

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

Baten-lastenstelsel

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

Bedrijfsvoering

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

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

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

Beleidsinformatie

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

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.⁷

Bezwaar

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

Bezwaaronderzoek

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

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

⁷ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

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

Comptabiliteitswet 2001

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

Controleerbaar

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

Controletoren

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

Decharge

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

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

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

Europese aanbestedingsregels

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

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

Financiële informatie

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

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

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

Fouten

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

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

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

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten; (c) bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

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

Kasstelsel

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

Lasten

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

M&O-beleid

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

Materieelbeheer

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

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

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

Onzeker (onzekerheden)

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

Ordelijk

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

Operationele doelstelling

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

Overdrachtsuitgaven

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

Planning- & controlcyclus

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

Potentieel bezwaargeval

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

Prestatiegegevens

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

Programma-uitgaven

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

Rechtmatigheid

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

Review

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

Risicoanalyses

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

Saldibalans

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

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering.

«Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

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

Slotwet/slotwetmutaties

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

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

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

Verantwoordingsdag

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

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

Verantwoordingsstaat

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

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

Verplichting

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

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007a). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 215, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2005c). *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 106 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005d). *Beloning van hogere ambtenaren van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nrs. 17–18. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008a). *Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie*, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008b). *Beleidsdoorlichtingen Justitie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 101, nrs. 2 en 3 en vergaderjaar 2006–2007 31 101, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007a). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 215, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007b). *Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587 en 29 452, nr. 203. Den Haag: Sdu.

Justitie & BZK (2006). *Achtste voortgangsrapportage Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 92. Den Haag: Sdu.

BZK (2008). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2007*. www.sociaaljaarverslagrijk.nl.

Nationale Ombudsman (2008). *Verslag van de Nationale Ombudsman over 2007*. www.nationaleombudsman.nl