



Departementale Auditdienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Samenvattend auditrapport

2012

Ministerie van
Veiligheid en
Justitie (VI)



Samenvattend auditrapport 2012
Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

27 maart 2013

Inhoud

1	Samenvatting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Controle financiële overzichten	5
1.3	Onderzoek financieel en materieelbeheer	6
1.4	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	6
1.5	Overige onderwerpen	6
2	Inleiding	8
2.1	Doel en doelgroepen	8
2.2	Wettelijke taak	8
3	Controle financiële overzichten	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie	11
4	Onderzoek financieel en materieelbeheer	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Veiligheid en Justitie heeft het niveau van 2011 niet weten vast te houden	13
4.3	Aantal bevindingen in 2012 hoger dan in 2011	14
4.3.1	Problematiek Single Information Single Audit (SiSa) opgelost	15
4.3.2	Bevindingen raken het gehele ministerie	15
4.4	Departement beschikt over onvoldoende stuur- en beleidsinformatie	15
4.5	Terugval inkoopbeheer	16
4.5.1	Suboptimaal gebruik financiële systemen bij inkoopbeheer	16
4.5.2	Contractmanagement nog onvoldoende ingevuld	16
4.5.3	Onvolledige inkoopdossiers	17
4.5.4	Naleving Europese aanbestedingsregelgeving verslechterd en doelstelling niet gehaald	17
4.6	Bijdragen- en subsidiebeheer niet op orde	18
4.7	Personeelsbeheer verbeterd, maar nog niet op orde	18
4.8	Administratie van vertrouwensfuncties nog niet sluitend	19
4.9	Norm voor betaalgedrag niet gehaald	19
4.10	Informatiebeveiliging moet beter	20
4.10.1	Autorisatiebeheer in Leonardo vormt een risico voor betrouwbaarheid van het systeem en de administratie	20
4.11	Functionaliteit van Leonardo biedt geen waarborg voor betrouwbare informatie	20
4.12	Ondoelmatig gebruik van het financieel informatiesysteem	21
5	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Totstandkoming van beleidsindicatoren	23
5.2.1	Totstandkoming onderzochte beleidsindicatoren is beperkt reconstrueerbaar	23
5.2.2	Realisatiecijfers van de indicatoren niet allemaal opgenomen in de verantwoording	24
5.2.3	Naamgeving van de beleidsindicatoren in de begroting en het jaarverslag komen niet altijd overeen	24
5.3	Betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet volledig vastgesteld	24
5.4	Bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende	25

6	Overige onderwerpen	27
6.1	Financieringsbehoefte vorming nationale politie nog onbekend	27
6.2	Beheer vernieuwing inkoop forensische zorg bij de DJI heeft aandacht	28
6.3	Gevolgen overkomst directoraat-generaal Vreemdelingenzaken	28
6.4	Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen	28
6.5	Negatief eigen vermogen Dienst Justitiële Inrichtingen	28
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	30

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

In dit rapport doen wij verslag van onze bevindingen bij de controle van het jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Aan de orde komen:

- controle financiële overzichten;
- onderzoek financieel en materieelbeheer;
- onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering;
- overige onderwerpen die de komende tijd aandacht behoeven van de departementsleiding.

Het rapport dat voor u ligt, is anders dan u van ons gewend bent. Dat komt onder meer doordat de controle van de departementale verantwoordingen binnen het Rijk meer op elkaar zijn afgestemd. Wij hebben gebruik gemaakt van de binnen de Auditdienst Rijk gebruikte methode van weging van bevindingen. De knelpunten binnen het Rijk zijn daardoor beter met elkaar te vergelijken. Daarmee hebben wij gebroken met onze eigen bestendige gedragslijn in de presentatie van bevindingen.

De centrale boodschap van dit rapport is dat het departement in 2012 niet heeft beschikt over betrouwbare financiële en niet-financiële informatie. Dit heeft de mogelijkheden voor adequate sturing in 2012 ernstig beperkt.

Uit de bevindingen die wij rapporteren blijkt volgens ons dat het departement onvoldoende grip heeft gehad op de kwaliteit van het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatie. Wij concluderen daaruit dat het huidige systeem van control niet goed functioneert.

Daarbij merken we nog op dat het departement in 2012 kwetsbaar is geweest doordat gedurende het jaar de gehele ambtelijke top die verantwoordelijk is voor het financieel beheer is vervangen.

Tot slot merken wij op dat ondanks de hiervoor genoemde opmerkingen met betrekking tot het financieel beheer, de financiële overzichten een getrouw beeld geven.

1.2 Controle financiële overzichten

De controle van de financiële overzichten 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie is met vertraging afgerond. Dit komt doordat er problemen waren met de totstandkoming van de financiële verantwoording als gevolg van de implementatie van een nieuw financieel informatiesysteem en het feit dat het departement hierop onvoldoende was voorbereid. De openstaande verplichtingenstand per 31 december 2012 was niet vanuit Leonardo op te bouwen. Daarom heeft de directie Financieel Economische Zaken de verplichtingenstand op een andere wijze gereconstrueerd. Wij hebben de aldus opgebouwde verplichtingenstand beoordeeld.

Wij hebben een goedkeurende verklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en dat deze zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

1.3 **Onderzoek financieel en materieelbeheer**

In 2012 is binnen Veiligheid en Justitie sprake geweest van een daling in de kwaliteit van het financieel beheer ten opzichte van voorgaand jaar. Was er in 2011 sprake van zes bevindingen; in 2012 zijn dit er negen. Een aantal van de bevindingen is hardnekkig (inkoopbeheer en naleven van Europese aanbestedingsregels, mandatering binnen personeelsbeheer, stuur- en beleidsinformatie, subsidiebeheer en betaalgedrag). Andere bevindingen zijn nieuw (administratie van vertrouwensfuncties, informatiebeveiliging, problemen bij het gebruik en de functionaliteit van het nieuwe financiële informatiesysteem Leonardo).

De introductie van het nieuwe financiële informatiesysteem heeft bijgedragen aan de problemen die het departement ondervond heeft op het gebied van het financieel beheer. Invoering van dit systeem heeft effect gehad op vrijwel alle onderdelen van het departement. Het inkoopbeheer van de meeste justitieonderdelen is in 2012 verslechterd en het management beschikte niet over adequate stuurinformatie. Medewerkers van het externe automatiseringsbedrijf, die belast zijn met de invoering van Leonardo, hadden bovendien vergaande bevoegdheden in de productie-omgeving van Leonardo. Ook het betaalgedrag is in 2012 nauwelijks verbeterd. Op het gebied van personeelsbeheer zijn in 2012 wel belangrijke verbeteringen gerealiseerd. Een uitzondering hierop vormt de administratie van vertrouwensfuncties. Ten aanzien van het materieelbeheer merken we op dat nieuw aangeschafte activa correct worden geregistreerd.

1.4 **Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**

Wij constateren dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie slechts moeizaam kan worden beoordeeld. De bedrijfsvoeringsparagraaf voldoet aan de eisen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 en is deugdelijk tot stand gekomen.

1.5 **Overige onderwerpen**

Een aantal onderwerpen achten wij voor de (nabije) toekomst van belang en vragen de aandacht van de departementsleiding. Het gaat om:

- de gevolgen van de vorming van de nationale politie en de daarmee samenhangende financieringsbehoefte van het departement die nog onbekend is;
- de complexe situatie die is ontstaan in de vaststelling van de hoogte van de zorgkosten van de forensische zorginstellingen door een wijziging in het financieringsstelsel;
- de overkomst van het directoraat generaal Vreemdelingenzaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen;
- het negatieve eigen vermogen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2012 over de uitkomsten ten aanzien van de wettelijke taak van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het rapport bevat de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek en de controleverklaring over de in het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van Veiligheid en Justitie en wordt tevens verstrekt aan de leden van het Audit Committee, de bestuursraad, de directeur Financieel-Economische Zaken, de President van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de departementale auditdienst van Veiligheid en Justitie de minister in zijn verantwoordelijkheid voor het opmaken van het departementale jaarverslag en voor de bedrijfsvoering van het ministerie.

2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de bevindingen van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 6);
- de controleverklaring (bijlage).

3 Controle financiële overzichten

De financiële overzichten die deel uitmaken van het departementaal jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie geven naar ons oordeel een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

De overige onderdelen van het departementaal jaarverslag zijn, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en of deze zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben de volgende in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten gecontroleerd:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

Verder merken wij op dat de controle van de financiële overzichten is bemoeilijkt vanwege het feit dat in 2012 fasegewijs een nieuw systeem (Leonardo) voor de financiële bedrijfsvoering is geïmplementeerd bij de verschillende onderdelen van Veiligheid en Justitie. Hierdoor is het financieel beheer sterk achteruit gegaan (zie bedrijfsvoeringsparagraaf VenJ 2012 onder financieel en materieelbeheer).

Als gevolg hiervan heeft de directie Financieel Economische Zaken de openstaande verplichtingenstand in de saldibalans 2012 extracomptabel opgesteld. Wij hebben deze verplichtingenstand gecontroleerd. Deze controle was met name gericht op de grote reguliere subsidierelaties van Veiligheid en Justitie. Daarnaast is een voortgezette controle uitgevoerd om de volledigheid van de openstaande overige verplichtingen ultimo 2012 vast te stellen.

De openstaande voorschottenstand hebben wij gecontroleerd door middel van een ontstaanscontrole van de grootste subsidiestromen binnen VenJ. Op basis van onze controles zijn materiële correcties in de openstaande verplichtingen- en voorschottenstanden doorgevoerd.

Wij achten het van groot belang dat de beheersproblematiek veroorzaakt door de gebrekkige implementatie van Leonardo planmatig wordt aangepakt en zo snel mogelijk wordt opgelost.

Wij zijn er bij de controle van deze financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

3.2

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VI). Deze verklaring is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

In 2012 is binnen Veiligheid en Justitie sprake geweest van een daling in de kwaliteit van het financieel beheer ten opzichte van voorgaand jaar. In 2011 hebben wij zes bevindingen gemeld; in 2012 is dit opgelopen tot negen.

4.1 Inleiding

Het rapport dat voor u ligt, is anders dan u van ons gewend bent. Dat komt enerzijds doordat de rapportagevorm binnen het Rijk is geüniformeerd. Anderzijds is de controle van de departementale verantwoordingen binnen het Rijk meer op elkaar afgestemd. Wij hebben gebruik gemaakt van de binnen de Auditdienst Rijk gebruikte methode van weging van bevindingen. De knelpunten binnen het Rijk zijn daardoor beter met elkaar te vergelijken. Daarmee hebben wij gebroken met onze eigen bestendige gedragslijn in de presentatie van bevindingen.

Een aantal bevindingen dat wij rapporteren, is niet nieuw. Het zijn hardnekkige problemen die al een aantal jaren spelen. Het gaat dan om stuur- en beleidsinformatie, inkoopbeheer inclusief het naleven van Europese aanbestedingsregels, subsidiebeheer, de mandatering binnen het personeelsbeheer, en betaalgedrag. Deze punten zijn ook in 2011 genoemd.

Andere punten zijn nieuw. Deze nieuwe bevindingen betreffen de administratie van vertrouwensfuncties en de informatiebeveiliging. Tot slot heeft de invoering van het financieel informatiesysteem Leonardo, zowel aan de kant van het inrichten van het systeem als aan de kant van het gebruik ervan, in de loop van 2012 geleid tot het niet beschikbaar zijn van sturingsinformatie.

Ten aanzien van het materieelbeheer is onze belangrijkste bevinding dat nieuw aangeschafte activa correct worden geregistreerd. Een inventarisatieplan voor het vaststellen van de aanwezigheid van activa ontbreekt echter.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

4.2 Veiligheid en Justitie heeft het niveau van 2011 niet weten vast te houden

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is niet in staat geweest om op het gebied van financieel en materieel beheer het niveau van 2011 vast te houden. Wij hebben bij het grootste deel van de door ons gecontroleerde processen namelijk significante bevindingen.

Hieruit blijkt volgens ons dat het departement onvoldoende grip heeft gehad op de kwaliteit van het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatie.

Wij hebben ook geconstateerd dat het huidige systeem van control niet goed functioneert.

Dit vormt een belemmering voor een adequate sturing van het departement.

Het huidige controlmodel brengt met zich mee dat:

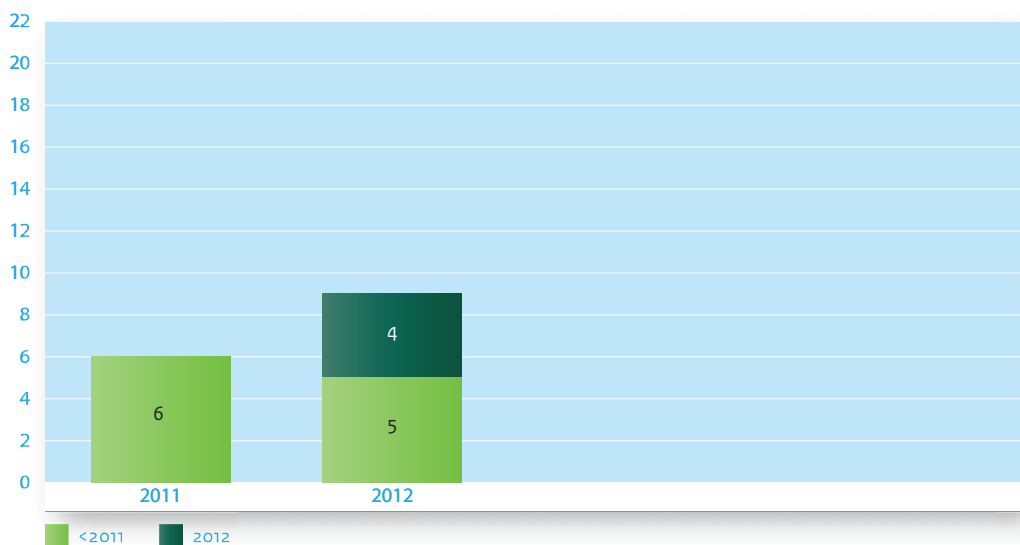
- aanzienlijke interne afstemming is vereist door het bestaan van vier controllagen (concerncontrol, DG-control, control op het niveau van de hoofdkantoren en control op het niveau van de decentrale uitvoeringsorganisaties);
- de departementsbrede sturing beperkt is door een lage frequentie van rapportagemomenten in de P&C-cyclus (departementsbreed bestaat een vijf- en twaalfmaandsrapportage);
- door capaciteitsreductie (als gevolg van bezuinigingen) onvoldoende materiedeskundigheid beschikbaar is om in te brengen in veranderingstrajecten en in grote projecten.

Het departement is in 2012 kwetsbaar geweest doordat de gehele ambtelijke top die verantwoordelijk is voor het financieel beheer is vervangen. Dit betreft niet alleen de secretaris generaal en zijn plaatsvervanger, maar ook de directeurs Financieel Economische Zaken, Personeel en Organisatie, Informatisering en Inkoop en de directeur van de departementale auditdienst.

Wij adviseren de departementsleiding onderzoek te laten doen naar het functioneren van het huidige controlesysteem binnen Veiligheid en Justitie. In dit onderzoek zouden de vier controllagen onderwerp van onderzoek moeten zijn.

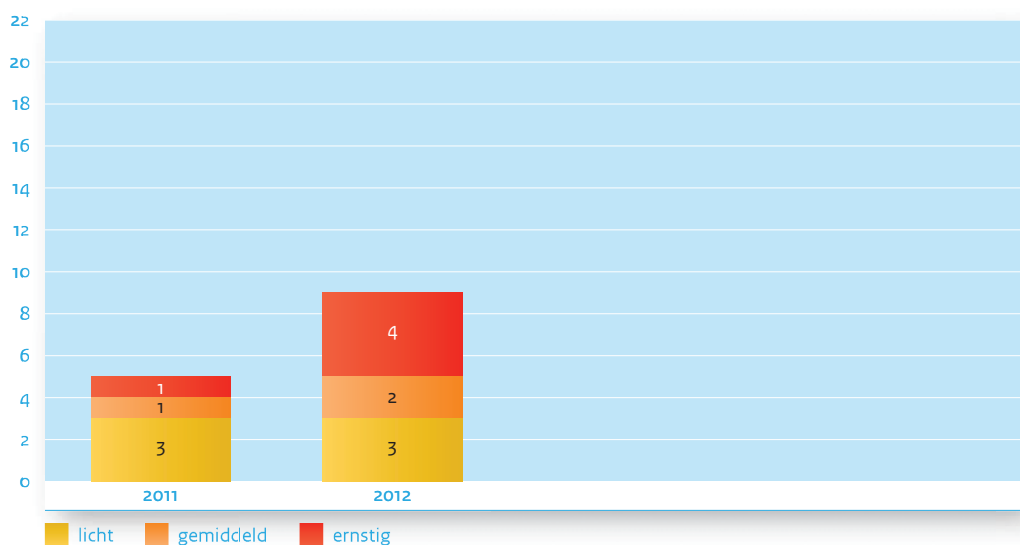
4.3 Aantal bevindingen in 2012 hoger dan in 2011

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



In 2012 is één bevinding uit 2011 opgelost. Daartegenover zijn in 2012 vier nieuwe bevindingen geconstateerd. Het aantal bevindingen in 2012 is daarmee hoger dan in 2011. De bevindingen zijn toegelicht in paragraaf 4.4 tot en met 4.12.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Ernstige bevindingen in 2012 betreffen een verslechterde stuur- en beleidsinformatie, de invoering van het systeem Leonardo en het gebruik ervan. De ernstige bevinding in 2011 op het gebied van inkoopbeheer is ondanks alle inspanningen nog steeds niet weggenomen.

4.3.1 Problematiek Single Information Single Audit (SiSa) opgelost

Figuur 3: Gerealiseerde verbeteringen in 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2011	2012
Accountantscontrole op specifieke uitkeringen (SISA)	BD	●	✓

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost

De Auditdienst Rijk heeft de werkzaamheden gereviewd die externe accountants hebben uitgevoerd rond de aanwending van middelen uit specifieke uitkeringen. Op 30 november 2012 heeft de Auditdienst Rijk aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gerapporteerd dat de rapportages van de externe accountants over 2011 (de zogenoemde SiSa-bijlagen 2011), met inachtneming van een aantal specifieke bevindingen, gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van specifieke uitkeringen. Hiermee is de problematiek rond SiSa opgelost.

4.3.2 Bevindingen raken het gehele ministerie

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2011	2012
Stuur- en beleidsinformatie	VenJ	▲	●
Inkoopbeheer	BD / DJI	●	●
Subsidiebeheer	BD	▲	■
Personeelsbeheer	VenJ	■	▲
Vertrouwensfuncties	VenJ	-	▲
Betaalgedrag	VenJ	▲	▲
Informatiebeveiliging	VenJ	-	■
Leonardo: functionaliteit	VenJ	-	●
Gebruik financiële informatiesystemen	VenJ	-	●

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

4.4 Departement beschikt over onvoldoende stuur- en beleidsinformatie

Een aantal jaar geleden is binnen het departement besloten de P&C-cyclus te vereenvoudigen. Het aantal rapportagemomenten is teruggebracht van drie viermaandsrapportages naar twee rapportages per jaar (een vijf- en twaalfmaandsrapportage). De vijfmaandsrapportage wordt in de zomerperiode door de directeuren generaal met de beleids- of uitvoeringsdirecteuren besproken. Bespreking met de secretaris generaal vindt over het algemeen na de zomer plaats. Hierdoor is tussentijdse bijsturing zeer beperkt mogelijk.

Uit ons onderzoek blijkt dat bij de totstandkoming van de beleidsinformatie ook nog slagen te maken zijn. In hoofdstuk vijf wordt dit nader uitgewerkt.

Gedurende 2012 heeft Leonardo onvoldoende stuurinformatie geleverd (vooral voor wat betreft de verplichtingen en voorschotten). Dit probleem wordt in paragraaf 4.11 en 4.12 nader toegelicht.

Wij adviseren de departementsleiding om in het eerder voorgestelde onderzoek naar het functioneren van het controlsysteem ook de P&C-cyclus mee te nemen. De mogelijkheid om tijdig bij te sturen moet daarbij het uitgangspunt zijn. Te denken valt aan een maandelijkse

rapportage en bespreking tussen (beleids)directeur en directeur generaal over de belangrijkste niet-financiële en financiële informatie. Eens per kwartaal kan dan besluitvorming plaatsvinden in de bestuursraad over afwijkingen in de niet-financiële en financiële informatie die in de begroting wordt genoemd.

4.5 Terugval inkoopbeheer

In de afgelopen jaren hebben wij regelmatig gerapporteerd over tekortkomingen in het inkoopbeheer. De Algemene Rekenkamer heeft in 2009 een bezwaaronderzoek naar het inkoopbeheer bij Justitie uitgevoerd. Voor de bestuursraad was dit aanleiding om in 2010 een verbeterplan inkoopbeheer op te laten stellen door de directie Informatisering en Inkoop. De maatregelen uit het verbeterplan hebben in 2011 geresulteerd in een zichtbare verbetering van het inkoopbeheer van Veiligheid en Justitie. In 2012 hebben wij echter weer een terugval in het inkoopbeheer moeten constateren.

4.5.1 *Suboptimaal gebruik financiële systemen bij inkoopbeheer*

Wij constateren dat de dienstonderdelen voor slechts 30 tot 40% van de inkoop gebruikmaken van de inkoopfunctionaliteit in de financiële systemen (SAP en Oracle). Dat betekent dat voor grofweg tweederde van de bestellingen geen bestelaanvraag en inkooporder is vastgelegd in het systeem.

Hieraan verbonden risico's zijn dat geen gebruik wordt gemaakt van de expertise van inkoopmedewerkers, mogelijk te duur wordt ingekocht en inefficiënt en mogelijk onrechtmatig wordt gehandeld.

De oorzaken voor het hoge percentage aan inkoop buiten het financiële systeem om zijn:

- het ontbreken van toezicht van de leiding van het dienstonderdeel op de uitvoering van het inkoopproces;
- het ontbreken van centrale sturing op inkoopbeleid en –uitvoering bij de dienstonderdelen;
- gebrekkige acceptatie bij de gebruikers van het door de financiële systemen gefaciliteerde inkoopproces;
- onbekendheid van de medewerkers met het inkoopproces;
- niet of onvoldoende aan het systeem aangepast inkoopproces.

Er zijn gerichte maatregelen nodig om suboptimaal gebruik van het systeem te doorbreken en tegelijk ook administratieve lastenverlichting te realiseren. Deze maatregelen kunnen zowel centrale procedures en aansturing zijn, als maatregelen bij de dienstonderdelen zelf ten aanzien van de uitvoering.

Wij adviseren de afdelingen inkoop van de onderdelen van Veiligheid en Justitie om medewerkers te wijzen en aan te spreken op de juiste uitvoering van inkoopprocedures en de uitvoering strikt te monitoren.

Wij adviseren te onderzoeken of er op het gebied van soft controls (communicatie, coaching, cultuur) nog extra maatregelen nodig zijn, aangezien het opvalt dat de (al dan niet bewuste) afwijkingen van de inkoopprocedures bij vrijwel alle onderdelen voorkomen.

4.5.2 *Contractmanagement nog onvoldoende ingevuld*

Het contractmanagement is binnen het departement nog onvoldoende ingevuld. Veel zelfstandig aanbestedende diensten hebben een onvolledige en niet actuele centrale contractadministratie. Daardoor is er voor gebruikers onvoldoende zicht op bestaande contracten en welke producten en diensten daaronder kunnen worden afgenomen. Budgethouders (bestellers) verstrekken mede daardoor nog regelmatig opdrachten buiten de inkoopafdeling en het inkoopstelsel om.

Door het onvoldoende invullen van het contractmanagement loopt het ministerie risico's bij het tijdig signaleren van het aflopen van contracten, het doen van een goede behoeftestelling bij inkoop, het behalen van efficiencyvoordelen en het verkrijgen van inzicht in en waarborgen bij het rechtmatig afroepen onder contracten.

4.5.3 *Onvolledige inkoopdossiers*

Ook in 2012 zijn er veel onvolledige inkoopdossiers. Deze betreffen vooral inkopen die niet via de afdeling inkoop zijn verricht. Vaak ontbreekt in deze gevallen een toereikende onderbouwing van de besluitvorming in het inkoop- en betaalproces. We hebben de volgende knelpunten in de onderbouwing aangetroffen:

- stukken in de inkoopdossiers met betrekking tot de offerteprocedure ontbreken;
- contracten ontbreken;
- prestatieverklaringen ontbreken of zijn onvoldoende onderbouwd;
- complexe contracten bemoeilijken de verificatie van facturen (prijzen en aantallen);
- controles op tarieven worden niet consequent uitgevoerd;
- bij facturen lager dan € 1.000, waar het zogenaamde 'light regime' van toepassing is, ontbreekt vaak de autorisatie achteraf door budgethouders.

Door de gebreken in het inkoopbeheer loopt het ministerie het risico dat ondoelmatig of onrechtmatig wordt ingekocht.

4.5.4 *Naleving Europese aanbestedingsregelgeving verslechterd en doelstelling niet gehaald*

In 2012 zijn Europese aanbestedingsfouten gemaakt ter grootte van een bedrag van € 31,1 miljoen. Daarnaast is een bedrag van € 0,9 miljoen onzeker, doordat over de rechtmatigheid van een aantal contracten nog geen definitief oordeel is uitgesproken. Veiligheid en Justitie heeft met deze bedragen haar doelstelling niet gehaald om in 2012 het bedrag aan onrechtmatigheden terug te brengen tot niet meer dan € 19,8 miljoen. Ter vergelijking: in 2011 betrof het bedrag aan onrechtmatigheden € 24,8 miljoen.

Het niet halen van de doelstelling wordt deels veroorzaakt door een medio 2012 afgesloten onrechtmatige overbruggingsovereenkomst met een leverancier voor de levering van software. Deze overeenkomst is afgesloten, omdat het departement de Europese aanbesteding niet tijdig heeft afgerond. Daarnaast zijn ook verschillende keren de Europese aanbestedingsregels bewust niet nageleefd. De departementsleiding heeft, conform de daarvoor geldende procedure, verantwoording genomen voor deze opdrachten.

Ter voorkoming van aanbestedingsfouten is monitoring op de naleving van Europese aanbestedingsregelgeving geïntroduceerd. De onderdelen van Veiligheid en Justitie beoordelen daarbij maandelijks de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving aan de hand van door DI&I opgestelde maandrapportages met onrechtmatige inkopen. Uit onze controle is gebleken dat de onderdelen een belangrijk deel van de onrechtmatigheden zelf hebben gemeld. Wij constateren daarentegen ook dat onderdelen de maandelijkse beoordeling niet altijd goed vastleggen en dat de beoordelingen niet altijd met voldoende diepgang worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat wij bij de controle aanvullende onrechtmatigheden en onzekerheden hebben geconstateerd. Onrechtmatigheden kunnen voorkomen worden door bij onduidelijkheden een adviesaanvraag in te dienen bij de binnen het departement ingestelde Toetsingscommissie Europese aanbesteding. Hiervan wordt echter maar beperkt gebruik gemaakt.

Wij adviseren de justitieonderdelen om de maandelijkse monitoring op de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving aan te scherpen en vast te leggen. De wijze van vastlegging door de Dienst Justitiële Inrichtingen en door het Openbaar Ministerie kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

4.6 Bijdragen- en subsidiebeheer niet op orde

Het financieel beheer rondom de subsidies is niet op orde. De regels die binnen het ministerie gelden voor subsidiebeheer worden in veel gevallen niet gevolgd. Wij constateren in een aantal gevallen dat de geboekte verplichting niet gelijk was aan het bedrag in de beschikking van de toekenning.

Verder hebben wij vastgesteld dat de beleidsdirecties en de directie Financieel Economische Zaken geen inzicht hebben in de uitstaande voorschotten. Dit wordt veroorzaakt doordat afrekeningen niet of té laat leiden tot het afboeken van de voorschotten.

DG control en de directie Financieel Economische Zaken hebben hun verantwoordelijkheden in het toekenningsproces daarmee onvoldoende ingevuld.

Daarnaast laat de dossiervorming te wensen over. De dossiers zijn niet altijd ordelijk en volledig in DigiJust opgenomen. De onder het kabinet Rutte I van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgekomen directies hebben geen toegang meer tot hun vroegere digitaal dossier, met als gevolg dat dossierstukken van voorgaande jaren (2011 en eerder) voor hen niet toegankelijk zijn.

De problemen in het bijdragen- en subsidiebeheer dragen bij aan de al eerdergenoemde gebrekkige sturingsinformatie.

4.7 Personeelsbeheer verbeterd, maar nog niet op orde

Wij hebben geconstateerd dat het personeelsbeheer van het departement is verbeterd. Het is echter nog niet zodanig op orde dat wij konden steunen op de interne beheersing binnen het personeelsbeheer. Wij hebben daarom aanvullend gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd op de salarisbetalingen en -inhoudingen. De volgende bevindingen vloeien hieruit voort:

- Het mandaatbesluit sluit niet bij alle dienstonderdelen één op één aan op de bevoegdheden in P-Direkt, waardoor besluiten niet altijd door het bevoegd gezag worden genomen.
- Mutaties die via correctieformulieren door de HR-Ondersteuner in P-Direkt worden ingevoerd, zijn niet gedurende het gehele jaar door het bevoegd gezag geaccordeerd.
- Het management beschikt niet over de juiste informatie bij de toekenning van reguliere periodieken bij bevorderingen. Dit wordt veroorzaakt doordat de informatie over de anciënniteitsdatum in P-Direkt niet volledig is. Dit leidt tot fouten bij bevorderingen.
- De dienstonderdelen geven nog beperkt invulling aan de uitvoering van het basiscontroleplan. In het basiscontroleplan staan de minimale interne controlewerkzaamheden beschreven voor een goed personeelsbeheer.
- Bij managers en medewerkers is onvoldoende kennis over relevante wet- en regelgeving op het gebied van personele aangelegenheden.
- Declaraties voor binnenlandse dienstreizen zijn door ons achteraf veelal niet of lastig te controleren. Het uitbetaalde bedrag is door ons niet te herleiden naar de declaratie wanneer een medewerker meer dan één declaratie indient binnen één salarisperiode (een veelvoorkomende situatie).
- Besluiten en andersoortige onderbouwingen (zoals berekeningen) van de salarisbetalingen en de -inhoudingen zijn niet in alle gevallen opgenomen in de personeelsdossiers.
- Uit het beheersverslag van P-Direkt blijkt dat de dienstverlening van P-Direkt nog altijd onvolkomenheden bevat. Er worden fouten gemaakt in de handmatige mutatieverwerking, opdrachten voor mutaties ontbreken en verwijderingen van mutaties uit het SAP-HR systeem worden niet bijgehouden.

Door bovenstaande bevindingen loopt het ministerie het risico dat mutaties onjuist, onvolledig en niet tijdig worden verwerkt en dat besluiten niet (aantoonbaar) rechtmatig worden genomen.

Wij adviseren de dienstonderdelen ten eerste om de handmatige mutatieverwerking van P-Direkt in detail te controleren op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de verwerking en daarnaast te controleren of alle opdrachten en onderbouwingen zijn gearchiveerd.

Wij adviseren de dienstonderdelen ten tweede om het mandaatbesluit 2013 in lijn te brengen met de bevoegdheden in P-Direkt.

Wij adviseren de dienstonderdelen ten derde mutaties die via correctieformulieren worden ingevoerd achteraf te controleren op een juiste en volledige verwerking en vast te stellen of deze zijn opgenomen in het personeelsdossier.

Tot slot **adviseer wij** de dienstonderdelen de interne controlewerkzaamheden zoals beschreven in het basiscontroleplan te intensiveren.

P-Direkt **adviseer wij** een instructie op te stellen voor de manager die uitleg geeft over het handelen bij wijziging van de anciënniteitsdatum bij een bevordering.

4.8 Administratie van vertrouwensfuncties nog niet sluitend

De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2011 een Rijksbreed bedrijfsvoeringsonderzoek uitgevoerd naar informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties. Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de administratie van vertrouwensfuncties niet sluitend is. Dit heeft als gevolg dat een deel van de vertrouwensfuncties wordt vervuld zonder dat voorafgaande screening door de AIVD heeft plaatsgevonden.

In 2012 heeft het departement volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende voortgang geboekt bij het op orde krijgen van de administratie van vertrouwensfuncties. Hierdoor loopt het departement het risico dat een vertrouwensfunctie wordt bekleed door een persoon die hiervoor niet in aanmerking zou mogen komen.

Een van de oorzaken is volgens de Algemene Rekenkamer¹ dat managers en controllers onvoldoende inzicht krijgen in de plaatsingen op vertrouwensfuncties uit de standaard-rapportages die P-Direkt levert. De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen te bewerkstelligen dat de rapportagestructuur van P-Direkt op dit punt wordt aangepast.

Wij ondersteunen dit advies van de Algemene Rekenkamer.

4.9 Norm voor betaalgedrag niet gehaald

Het percentage facturen dat binnen 31 dagen is betaald, bedroeg in 2012 84%. Dit is 3% hoger dan over 2011. De voor het Rijk vastgestelde doelstelling dat 90% van de facturen op tijd betaald zou worden, is echter niet gehaald.

Onderstaande tabel geeft de percentages tijdig betaalde facturen in procenten van het totaal aantal betaalde facturen:

	2009	2010	2011	2012
Tijdig betaald in %	59	80	81	84

Uit de rapportages per dienstonderdeel valt op dat bij de dienstonderdelen, waarbij het financieel systeem Leonardo (nog) niet is ingevoerd (DJI en CJIB) sprake is van een verbeterd betaalgedrag. Bij alle andere dienstonderdelen is sprake van een duidelijk lager percentage betaald binnen 31 dagen ten opzichte van 2011.

Voor het ministerie ontstaat uit het niet behalen van de norm voor betaalgedrag het risico dat het departement als onbetrouwbare partner overkomt en dat leveranciers wettelijke rente in rekening brengen.

Voor het bestuursdepartement was de olopende voorraad te betalen facturen aanleiding om een 'Taskforce betaalgedrag' in te stellen. Vanuit de taskforce is ook het initiatief genomen om binnen het bestuursdepartement gezamenlijk te komen tot een betere aansluiting van de bedrijfsvoering op de bestel- en betaalprocessen in Leonardo. Voorts is een werkgroep ingesteld die zich bezighoudt met het inrichten van het inkoopbeheer.

¹ Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties, 16 mei 2012

4.10 Informatiebeveiliging moet beter

In 2011 heeft de Algemene Rekenkamer een Rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het informatiebeveiligingsbeleid en geconstateerd dat het informatiebeveiligingsbeleid bij het ministerie van Veiligheid en Justitie voor verbetering vatbaar is. Verbeterpunten liggen met name op het vlak van de evaluatie van het informatiebeveiligingsbeleid. De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een vervolgonderzoek uitgevoerd en geconcludeerd dat Veiligheid en Justitie onvoldoende voortgang hebben geboekt.

4.10.1

Autorisatiebeheer in Leonardo vormt een risico voor betrouwbaarheid van het systeem en de administratie

Sinds 2011 is een nieuw financieel en inkoopstelsel (Leonardo) gefaseerd ingevoerd binnen het departement. De processen van wijzigings- en autorisatiebeheer binnen het stelsel zijn de afgelopen twee jaar door een ontwikkelorganisatie (project Leonardo) uitgevoerd. Een formele overdracht van beheer aan het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI) heeft nog niet plaatsgevonden.

Een toereikend wijzigings- en autorisatiebeheer is een belangrijke randvoorwaarde voor een betrouwbaar functioneren van Leonardo en voor de informatievoorziening uit Leonardo. Wij constateren dat wijzigingen in het stelsel zijn doorgevoerd die ongewenste neveneffecten hebben op andere functionaliteiten (die naderhand weer gecorrigeerd moeten worden). Ook zien we dat belangrijke aanpassingen in het stelsel nog moeten worden uitgevoerd. Medewerkers van het externe automatiseringsbedrijf die belast zijn met de invoering van Leonardo hadden bovendien vergaande bevoegdheden in de productie-omgeving van Leonardo.

Het Audit Committee heeft in dit kader in oktober 2012 besloten dat slechts een beperkt aantal personen de cruciale bevoegdheden mag hebben om stamgegevens (zoals crediteurennummers en bankrekeningnummers) aan te maken. Nog onbekend is of dit besluit een vervolg heeft gekregen.

Al deze knelpunten brengen het risico van fraude met zich mee en risico's voor de betrouwbare werking van het stelsel en de kwaliteit van de administratie.

Wij adviseren allereerst het beheer van Leonardo met voorrang over te dragen naar de staande organisatie (GDI) en noodzakelijke beheerprocedures te implementeren.

Daarnaast **adviseer wij** onderzoek te doen naar de beperking van het aantal personen met cruciale bevoegdheden in Leonardo.

4.11

Functionaliteit van Leonardo biedt geen waarborg voor betrouwbare informatie

Uit onze controles blijkt dat de processen op het gebied van inkoop- en subsidiebeheer bij de meeste onderdelen nog ontoereikend zijn ingericht. Bij veel dienstonderdelen ontbreken actuele procesbeschrijvingen of zijn discrepanties geconstateerd tussen de procesbeschrijving en de daadwerkelijke uitvoering.

Verder levert het stelsel Leonardo ontoereikende sturingsinformatie, met name op het gebied van verplichtingen en voorschotten. Deze ontoereikendheid vloeit deels voort uit het niet tijdig (maandlijks) afsluiten van de administratie door de budgethouders en het analyseren van deze tussentijdse afsluitingen. Een andere oorzaak van ontoereikende sturingsinformatie uit Leonardo heeft een meer technische oorsprong. Leonardo was tijdens de implementatie bij de dienstonderdelen nog volop in ontwikkeling. In de afgelopen twee jaar zijn regelmatig aanpassingen aan de inrichting gedaan die impact hadden op de betrouwbaarheid van de gegevens in het Leonardo stelsel. Verschillen in de administratie konden alleen door rechtstreekse mutatie in de database gecorrigeerd worden. Op deze correcties zijn de in het stelsel ingebouwde controles niet uitgevoerd. Tevens zijn de verschillen die bij de conversie zijn gebleken nog niet gecorrigeerd. De betrouwbaarheid van de in Leonardo opgenomen voorschot- en verplichtingenadministratie is daardoor niet gewaarborgd.

De ontoereikendheid van de processen inkoop- en subsidiebeheer gecombineerd met de ontoereikende sturingsinformatie uit Leonardo beperken het zicht van het departement op de begrotingsuitvoering. Hierdoor is goede bijsturing gedurende het jaar niet mogelijk.

De ontwikkelaar van Leonardo adviseert om de financiële administratie maandelijks af te sluiten, zodat verschillen in de administratie tijdig gesignaleerd worden en de geconstateerde fouten gecorrigeerd kunnen worden.

Wij onderschrijven dit advies. Implementatie ervan moet ervoor zorgen dat het departement over betrouwbare sturingsinformatie beschikt en een actuele stand van de begrotingsuitvoering verkrijgt.

Het belang van quality assurance bij de ontwikkeling en implementatie van grote ICT systemen kan niet onderschat worden. Veel van de problemen die het departement ondervonden heeft bij de implementatie van Leonardo hadden wellicht voorkomen kunnen worden als een adequaat stelsel van quality assurance had bestaan. In het project zijn echter onvoldoende middelen gereserveerd om hieraan vorm te geven. Bij een project met de omvang van Leonardo had dit wel moeten gebeuren.

Wij adviseren bij toekomstige ICT-projecten voldoende middelen te reserveren voor een adequaat stelsel van quality assurance.

4.12

Ondoelmatig gebruik van het financieel informatiesysteem

Het systeem Leonardo verschilt sterk van de huidige of tot voor kort gebruikte SAP-systemen Jurist en Jufar. De risico's die met deze verschillen samenhangen zijn met de 'fit-gap' analyse Jurist versus Leonardo in beeld gebracht. De dienstonderdelen dienen de verschillen tussen de huidige processen en de processen met Leonardo in het implementatietraject van Leonardo aan te pakken. Dit betreft onder meer het aanpassen van procedures, het schonen van de administratie en het instrueren van medewerkers.

Wij constateren dat vrijwel alle dienstonderdelen onvoldoende aandacht hebben besteed aan de implementatie van Leonardo. Hierdoor is de overgang naar Leonardo problematisch verlopen en zijn de risico's nog steeds niet voldoende van maatregelen voorzien.

Een bijkomend probleem was de samenloop van de afsluiting van het boekjaar 2012 met de invoering per 1 januari 2013 van het project 'verantwoord begroten'. Dit project heeft een nieuwe budgetstructuur tot gevolg gehad. Tijdens 'verantwoord begroten' zijn fouten gemaakt, waardoor ten onrechte in 2012 bedragen zijn geboekt op coderingen die pas in 2013 in gebruik zijn genomen. Daarnaast heeft de invoering van 'verantwoord begroten' ultimo 2012 een groot tijdsbeslag gelegd op medewerkers die ook verantwoordelijk waren voor het afsluiten van het boekjaar.

Ten slotte hebben wij geconstateerd dat er in 2012 grote achterstanden waren in het betalen van facturen in de eerste maanden nadat een dienstonderdeel is overgegaan naar Leonardo. Daarnaast is het aantal transacties dat onjuist in het financieel systeem is verwerkt, met de overgang naar Leonardo, sterk gestegen. Hierdoor konden de perioden niet tijdig worden afgesloten. Het niet afsluiten van een periode vergroot de moeilijkheid om fouten te herstellen, omdat lastiger te achterhalen is wat de oorzaak van de fout was.

Het niet tijdig afsluiten van de perioden, inclusief het niet tijdig corrigeren van fouten, heeft het afsluiten van het boekjaar belemmerd. Ook heeft dit een negatief effect op de betrouwbaarheid van actuele sturingsinformatie.

Wij ondersteunen het voornemen van de directie Financieel Economische Zaken om een taskforce implementatie in te stellen die tot taak krijgt een succesvolle implementatie te monitoren en voor oplossingen te zorgen bij geconstateerde knelpunten in de implementatie. Belangrijke speerpunten voor de taskforce zijn het verzorgen van opleiding voor de gebruikers, het herinrichten van processen en procedures en het opschonen van de administratie.

Wij adviseren deze taskforce onder directe verantwoordelijkheid van de (plaatsvervangend) Secretaris-Generaal te plaatsen om de departementsleiding rechtstreeks bij het verbeterproces te betrekken en verbetermaatregelen te verankeren in de organisatie.

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

De kwaliteit van de totstandkoming van beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie is afhankelijk van de wijze waarop de verschillende schakels in de keten hun rol invullen. Wij hebben geconstateerd dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie slechts moeizaam kan worden beoordeeld.

De bedrijfsvoeringsparagraaf voldoet aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 en is deugdelijk tot stand gekomen.

5.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar de:

- totstandkomingsproces van beleidsindicatoren;
- totstandkomingsproces overige niet-financiële informatie;
- totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsparagraaf.

De niet-financiële informatie is naast de in het vorige hoofdstuk beschreven financiële informatie belangrijk voor de sturing van het departement. Gebreken in de niet-financiële informatie belemmeren een goede besluitvorming door het management.

5.2 Totstandkoming van beleidsindicatoren

5.2.1 *Totstandkoming onderzochte beleidsindicatoren is beperkt reconstrueerbaar*

Van de geselecteerde beleidsindicatoren² is de totstandkoming van de indicatoren die de artikelen 13 en 23 betreffen moeilijk te reconstrueren. Hierdoor is de betrouwbaarheid van deze indicatoren in de verantwoording onvoldoende geborgd. Deze informatie is wel van belang voor een goede sturing van het departement en de verantwoording aan de Tweede Kamer.

De beleidsindicatoren van de artikelen 13 en 23 zijn moeilijk te reconstrueren doordat de dossiers van de onderzochte indicatoren van deze beleidsartikelen niet aanwezig zijn. Hierdoor hebben wij onvoldoende inzicht kunnen krijgen in het totstandkomingsproces.

² Het gaat om de volgende beleidsindicatoren:

Artikel 11	Administratieve lasten bedrijven
Artikel 11	Administratieve lasten burgers en politie - in tijd
Artikel 11	Administratieve lasten burgers en politie - in out-of-pocket kosten
Artikel 13.3	gewelddadige vermogenscriminaliteit: aantal overvallen
Artikel 13.3	gewelddadige vermogenscriminaliteit: aantal straatroofovervallen
Artikel 13.3	gewelddadige vermogenscriminaliteit: oplossingspercentage straatroof
Artikel 13.3	gewelddadige vermogenscriminaliteit: oplossingspercentage woninginbraken
Artikel 23.3	Vrijwillige ambtenaren van politie (executief, volontair en administratief-technisch)

Over het algemeen bestaat het totstandkomingsproces uit informele afspraken. De verantwoordelijke dossierhouders binnen het departement dienen toe te zien op het samenstellen van volledige en ordelijke dossiers van de beleidsindicatoren door de verantwoordelijke dossierhouders. Dat gebeurt nu nog in beperkte mate.

5.2.2 *Realisatiecijfers van de indicatoren niet allemaal opgenomen in de verantwoording*

De realisatiecijfers van de beleidsindicatoren afkomstig van de politie zijn niet alle tijdig aangeleverd. Hierdoor zijn nog niet alle indicatoren opgenomen in de verantwoording. Dit wordt veroorzaakt doordat de tijdlijn van de totstandkoming van het jaarverslag van de politie niet aansluit bij die van de totstandkoming van de departementale verantwoording.

Wij adviseren de verantwoordelijke beleidsdirecteuren te onderzoeken op welke manier het tijdpad van aanlevering van de realisatie van beleidsindicatoren kan worden aangepast aan de totstandkoming van de departementale verantwoording.

5.2.3 *Naamgeving van de beleidsindicatoren in de begroting en het jaarverslag komen niet altijd overeen*

De naamgeving van de beleidsindicatoren in de begroting komt voor een aantal indicatoren niet overeen met het jaarverslag. In het jaarverslag staat bij artikel 13 'pakkans' woninginbraken in plaats van 'oplossingspercentage'. Dit komt de eenduidigheid van indicatoren niet ten goede en kan leiden tot verwarring of zelfs tot opname van verkeerde realisatiecijfers.

Het is mogelijk dat de definities van de politie niet overeenkomen met die van Veiligheid en Justitie. In het jaarverslag 2011 van de politie wordt alleen gesproken over de pakkans en niet over oplossingspercentages. Ook de HIC-rapportages (High Impact Crime) bevatten indicatoren die qua naamgeving afwijken van de begroting, maar waar wel op wordt gestuurd.

Wij adviseren de verantwoordelijke beleidsdirecteuren binnen het departement en de politie eenduidige definities af te stemmen en te hanteren.

5.3 **Betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet volledig vastgesteld**

Wij signaleren tekortkomingen in de totstandkoming van de niet-financiële informatie bij een aantal informatiestromen. De tekortkomingen hangen veelal samen met het ontlenen van informatie uit decentrale systemen en het aggregeren naar centrale managementinformatie. De controleerbaarheid van het aggregatieproces is bij een aantal diensten onvoldoende aanwezig, waardoor wij de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet volledig kunnen vaststellen. Veel dienstonderdelen zijn reeds geruime tijd bezig om hun informatiesystemen te vernieuwen om hiermee de tekortkomingen op te lossen. Het betreft zowel bronsystemen als managementinformatiesystemen.

Verder constateren wij dat bij het totstandkomingsproces van de prestatiegegevens bij veel onderdelen, net als in voorgaande jaren, gebruik wordt gemaakt van spreadsheets (Excel). Bij het gebruik van spreadsheets is het risico op fouten aanwezig, bijvoorbeeld vanwege invoerfouten, onbedoelde mutaties in gegevens of formules en ontoereikend versiebeheer.

Verder constateren wij dat de procedures voor de informatievoorziening tussen ketenpartners niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een aantal maatregelen genomen om de afstemming en de onderlinge consistentie binnen de gehele strafrechtketen te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de doorontwikkeling van de Strafrechtketenmonitor en de uitrol van het BOSZ systeem (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) bij het Openbaar Ministerie.

Wij zien verbetering in het aggregatieproces bij het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming door het toepassen van datawarehouse-technologie.

Wij hebben het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming **geadviseerd** een audit naar de totstandkoming van de managementinformatie op korte termijn uit te laten voeren. Hierbij moeten de volgende aspecten beoordeeld worden:

- de betrouwbaarheid van de verwerking van de gegevens in het datawarehouse-systeem;
- de interface met het bronsysteem;
- de procedures rondom het beheer van het bronsysteem en het datawarehouse-systeem.

5.4

Bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende

Het ministerie heeft in het jaarverslag 2012 een Bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Deze voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013. Wij hebben ook geen feitelijke onjuistheden in de tekst van de bedrijfsvoeringsparagraaf geconstateerd.

In de jaarplanaansrijving heeft de directie Financieel Economische Zaken de onderdelen geïnformeerd over de manier waarop de bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand moet komen. De bedrijfsvoeringsparagraaf wordt opgebouwd uit de managementparagrafen die de dienstonderdelen opstellen.

Wij hebben geconstateerd dat de agentschappen, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming hun managementparagraaf hebben aangeleverd. Van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) heeft de directie Financieel Economische Zaken geen managementparagraaf ontvangen. Dit agentschap is met ingang van 1 januari 2013 opgenomen in de nationale politie. Daarmee valt het KLPD beheersmatig onder de korpsleiding van de nationale politie.

De managementparagrafen en de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn op een deugdelijke wijze tot stand gekomen.

In de managementparagrafen zijn beheersmaatregelen opgenomen voor de verbetering van het financieel beheer. Wij zullen in 2013 toetsen in hoeverre deze maatregelen aansluiten bij de maatregelen die in het verbeterplan van de directie Financieel Economische Zaken zijn opgenomen.

6 Overige onderwerpen

Evenals in voorgaande jaren hebben wij ook in 2012 aandacht besteed aan een aantal zaken die voor de (nabije) toekomst van belang zijn. In dit hoofdstuk vragen wij de aandacht voor de volgende onderwerpen:

- de financieringsbehoefte voor de vorming van de nationale politie;
- de vernieuwing van de inkoop van forensische zorg;
- de gevolgen van de overkomst van het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken;
- het masterplan van de Dienst Justitiële Inrichtingen;
- het negatief eigen vermogen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

6.1 Financieringsbehoefte vorming nationale politie nog onbekend

Bij de vorming van de nationale politie signaleren wij twee belangrijke risico's voor het departement:

- onzekerheden over de financiering van de nationale politie;
- naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen en het effect op de controleverklaringen 2011, 2012 en 2013.

Per 1 januari 2013 is de nationale politie een feit. Ten aanzien van de toekomstige financiering bestaan omvangrijke risico's. Dit zijn bijvoorbeeld risico's met betrekking tot vroegpensioenregelingen, reorganisatiekosten, huisvesting en het ICT-aanvalsprogramma. De financiële risico's worden nauwgezet gevolgd waarbij het departement wordt ondersteund door de externe accountant die momenteel de openingsbalans van de nationale politie controleert.

Medio februari ontvingen wij signalen dat een aantal regionale politiekorpsen mogelijk een niet-goedkeurende controleverklaring krijgt bij de jaarrekening 2012. Dit is het gevolg van onrechtmatigheden die onder meer worden veroorzaakt door vertragingen in de landelijke aanbestedingen door de VtsPN.

Deze rechtmatigheidsfouten zijn op verzoek van het departement bij de controle van de jaarrekeningen over 2011 door de externe accountants niet meegenomen in hun oordeel. In 2013 geeft de accountant alleen een verklaring bij het getrouw beeld van de jaarrekening en rapporteert de nationale politie zelf over de rechtmatigheid in een bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is conform de methodiek die wordt gehanteerd bij het Rijk. De situatie kan daardoor ontstaan dat bij gelijkblijvende bevindingen over 2011, 2012 en 2013:

- over 2011 een goedkeurende controleverklaring wordt afgegeven;
- over 2012 een *niet* goedkeurende controleverklaring wordt afgegeven;
- over 2013 een goedkeurende controleverklaring wordt afgegeven.

6.2 Beheer vernieuwing inkoop forensische zorg bij de Dienst Justitiële Inrichtingen behoeft aandacht

De Dienst Justitiële Inrichtingen verricht omvangrijke betalingen (jaarlijks circa € 620 miljoen) in het kader van de inkoop van de forensische zorg. In 2012 bestonden twee financieringsstelsels van de forensische zorginstellingen naast elkaar, waardoor een complexe exercitie moest worden uitgevoerd om de hoogte van de zorgkosten juist in jaarrekening te verwerken.

Vanaf 2013 zal de Dienst Justitiële Inrichtingen beginnen met het gedeeltelijk afrekenen op basis van gefactureerde Diagnose Beveiligde Behandel Combinaties (DBBC's). Door het bestaan van twee verschillende stelsels naast elkaar zal ook de komende jaren de verwerking van de kosten in de jaarrekening complex zijn. Over de controleerbaarheid van de inkoop van zorg heeft de

Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants een Audit Alert afgegeven. In de Audit Alert zijn de beperkingen van de controleerbaarheid van de DBBC-systematiek opgenomen.

Wij adviseren de Dienst Justitiële Inrichtingen om maatregelen te nemen om het beheer van de inkoop forensische zorg goed in te richten en na te gaan in hoeverre de beperkingen in de controleerbaarheid van de DBBC's van toepassing zijn voor de Dienst Justitiële Inrichtingen en kunnen worden afgedekt met beheersmaatregelen.

6.3 Gevolgen overkomst directoraat-generaal Vreemdelingenzaken

Uit de controle van het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken door de Auditdienst Rijk over 2011 blijkt dat de overkomst van het directoraat-generaal van het ministerie van BZK een aantal aandachtspunten met zich meebrengt voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze betreffen:

- het verplichtingenbeheer;
- het subsidiebeheer;
- de kosten van de escort van vreemdelingen;
- de bekostiging van de IND en het COA;
- de ontwikkeling van het informatiesysteem INDIGO.

6.4 Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen

Op 22 maart 2013 heeft het Kabinet instemming verleend aan het Masterplan van de Dienst Justitiële Inrichtingen. In dit Masterplan wordt voorgesteld om meerdere justitiële inrichtingen te sluiten, meerpersoonscelgebruik vaker toe te passen en elektronische detentie voor diverse groepen gedetineerden in te voeren.

Dit besluit is genomen na balansdatum (31 december 2012).

6.5 Negatief eigen vermogen Dienst Justitiële Inrichtingen

In de balans van de Dienst Justitiële Inrichtingen is per 31 december 2012 een vordering op het moederdepartement opgenomen van € 17,0 miljoen. Dit bedrag heeft betrekking op het negatieve eigen vermogen per 31 december 2011 dat normaal gesproken bij voorjaarsnota 2012 met het agentschap zou worden verrekend. Met toestemming van het ministerie van Financiën is van dit laatste afgezien. Vanwege het negatieve resultaat over 2012 is dit bedrag opgelopen tot € 76,3 miljoen per 1 januari 2013.

Bijlage

Aan: de minister van Veiligheid en Justitie

Verklaring betreffende de in het departementale jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Oordeel

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Veiligheid en Justitie over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen

Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het departementale jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 27 maart 2013

Departementale auditdienst ministerie van Veiligheid en Justitie

Departementale Auditdienst

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

(070) 370 79 11