



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Auditrapport

**2021**

---

Ministerie van  
Justitie en  
Veiligheid (VI)



# Auditrapport 2021

## Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

15 maart 2022

*Kenmerk*  
2022-0000056255

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Verbeteren financieel beheer door actieve samenwerking beleid en beheer</b>	<b>7</b>
1.1	Planmatige aanpak succesvol bij verbeteren financieel beheer	7
1.1.1	Belangrijke vooruitgang geboekt ten aanzien van de Afpakketen	7
1.1.2	Het verder verbeteren van financieel beheer vraagt meer aandacht voor primaire vastleggingen	7
1.1.3	Geen waarneembaar effect COVID-19 op het financieel beheer	8
1.2	Doel en doelgroepen	8
1.3	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>10</b>
2.1	Controleverklaring	10
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	10
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	11
<b>3</b>	<b>Het verder verbeteren van financieel beheer vraagt meer aandacht voor primaire vastleggingen</b>	<b>13</b>
3.1	Autorisatiebeheer Leonardo is verbeterd	14
3.2	Afpakketen: beheer waardebeslag verbeterd, tijdige executie van zaken blijft aandachtspunt	14
3.2.1	Executie van vermogenssancties: tijdige executie blijft aandachtspunt	14
3.2.2	Waardebeslag: verbeteringen in het beheer doorgevoerd, effecten zichtbaar	16
3.2.3	Geldelijke zaken: verslaggevingskader herzien	16
3.3	DJI-proces factuurverwerking moet herzien worden & omvangrijke incidentele fout ICT-inhuur	16
3.3.1	Factuurcontrole voldoet niet aan de gestelde eisen	16
3.3.2	Inkooponrechtmatigheden door een sjabloonfout, onjuistheden in het inkoopproces en geïmporteerde fouten	17
3.4	Administratieve verwerking beleidsprocessen: meer initiatief 1 <sup>e</sup> lijn nodig	18
3.4.1	Voorschotten- en verplichtingenstanden voldoende betrouwbaar door extra 2 <sup>e</sup> -lijnscontroles	18
3.4.2	Beheer derdenrekeningen onvoldoende verbeterd	19
3.4.3	Beschikbaarheid en kwaliteit brondocumentatie verder verbeterd	20
3.5	PDCA-cyclus in P-beheer verder versterkt	20
3.6	Technisch beheer Leonardo: specifiek korte termijn verbeterplan vereist	21
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>24</b>
4.1	Zichtbare monitoring noodzakelijk van lange-termijn-effecten verlofspaarregeling Politie op inzetbaarheid en begroting	24
4.2	AVG: prioriteer achterblijvende AVG-implementatie bij resterende JenV-organisaties	25
4.2.1	Prioritering verifiëren bij organisaties met achterblijvende implementatie	25
4.2.2	Opvolging bevindingen 2020	25
4.3	Informatiebeveiliging JenV: terechte aandacht voor feitelijke veiligheid, zorg wel voor een centrale, eenduidige systeemdefinitie	26
4.4	Het uitbreiden van het M&O-beleid naar andere financiële instrumenten waar sprake is van afhankelijkheid van derdengegevens, geeft handvaten bij het opstellen van regelingen	27
4.5	Monitoring uitnutting ROK's leidt momenteel niet tot risico's voor JenV	28
4.6	Uitgevoerde interne controles leiden nog te weinig tot centraal inzicht in de kwaliteit van de beheersing	28

4.7	Onderzoeken financieel beheer	29
4.7.1	Fiscale beheersing in opzet verbeterd door inrichting Tax Control Framework	29
4.7.2	Totstandkoming en aanpassingen van de begroting is in opzet een beheerst proces, tijdig aanvragen van verplichtingenbudget vraagt nog aandacht	30
4.8	Vertraging implementatie nieuwe bekostigingssystematiek Forensische Zorg bij DJI	30
4.9	Incidenten bij Justis onderstrepen het belang van risicobewustzijn bij inzet van IT	31
Bijlage 1	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>33</b>
Bijlage 2	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>38</b>



# 1 Verbeteren financieel beheer door actieve samenwerking beleid en beheer

## 1.1 Planmatige aanpak succesvol bij verbeteren financieel beheer

Het financieel beheer bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is op hoofdlijnen in control. JenV heeft het afgelopen jaar op een aantal punten een verdere verbeteringslag in dit financieel beheer gerealiseerd.

Goed financieel beheer ondersteunt het realiseren van beleidsdoelstellingen en stelt het ministerie in staat hierover verantwoording af te leggen. Hoewel ondersteunend, is beheer niet 'ondergeschikt' in de zin van *minder belangrijk*. Om het geheel goed te laten functioneren is voortdurende samenwerking met de beleidskant nodig: om middelen vrij te maken voor prioritaire doelstellingen, om tijdig risico's te signaleren en maatregelen te treffen, om uitvoeringsorganisaties en samenwerkingspartners tijdig te betalen, en om achteraf op getrouwe wijze te kunnen rapporteren over de rechtmatige besteding van gelden.

We zien dat een planmatige aanpak zijn vruchten afwerpt, vooral wanneer bij hardnekkige problemen ook de leiding van een organisatie(-onderdeel) deze aanpak steunt en tevens samenwerking met de beleidskant wordt bevorderd. Voorbeelden hiervan zijn de versterking van de Afpakketen bij het Openbaar Ministerie (OM) en het verbeteren van de prestatieverklaringen door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Andersom zien wij dat daar waar aandachtspunten onvoldoende planmatig worden opgepakt, en/of wanneer een aanpak onvoldoende breed gesteund wordt, het vaak niet lukt om voldoende verbetering te realiseren (bijv. factuurwerkingsproces DJI). Robuuste, doelgerichte 2<sup>e</sup>-lijnscontroles kunnen ervoor zorgen dat fouten tijdig worden hersteld. Wij treden in 2022 graag met het ministerie in overleg hoe het stelsel van interne controles bij JenV de komende jaren kan worden versterkt.

### 1.1.1 *Belangrijke vooruitgang geboekt ten aanzien van de Afpakketen*

Het OM heeft in 2021 stappen gezet ter verbetering van het beheer van het waardebeslag, via de uitvoering van het Verbeterplan Beslag. Een reeks aan acties, variërend van inrichting van de governance-structuur en het opstellen van handboeken, invoeren van rapportages en dashboards tot het aanstellen van 'aanjagers' en 'vliegende brigades' heeft ervoor gezorgd dat er meer uniform wordt gewerkt. Het OM heeft in 2021 zelf ook een audit uitgevoerd naar de eerdergenoemde proceshandboeken en zo inzicht verkregen in de kwaliteit van de opzet, het bestaan en de effectieve werking van de beheersmaatregelen. Hoewel eenzelfde ontwikkeling ten aanzien van de executeerbare vermogenssancties nog meer vorm moet krijgen, vormen de resultaten bij beheer van waardebeslag voldoende grond om het gewicht van onze bevinding op de Afpakketen af te schalen van ernstig naar gemiddeld.

### 1.1.2 *Het verder verbeteren van financieel beheer vraagt meer aandacht voor primaire vastleggingen*

JenV heeft in 2021 voortvarend gewerkt aan het adresseren van onze bevindingen uit 2020. Zo is een goedkeurende conclusie verstrekt bij ons 3000D<sup>1</sup>-onderzoek naar het autorisatiebeheer van ERP-systeem Leonardo en is onze eerdere bevinding hierop komen te vervallen. De directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) en het shared service centrum CFA GVKA hebben effectieve maatregelen getroffen om onjuistheden in de voorschotten en verplichtingen-standen van het bestuursdepartement terug te dringen. In combinatie met de verbeteracties van het OM en het NFI

---

1 3000D verwijst naar de NBA-controlestandaard inzake assurance-opdrachten anders dan de controle of beoordeling van historische financiële informatie.

rond de prestatieverklaringen leidt dit ertoe dat ook het gewicht van onze bevinding rond de administratieve verwerking van beleidsprocessen is afgeschaald, van gemiddeld naar licht. Wij merken op dat resterende aandachtspunten binnen dit thema, evenals de problematiek rond het factuurverwerkingsproces bij DJI, voor een belangrijk deel te maken hebben met de kwaliteit van de primaire administratieve vastleggingen. Dit vereist de samenwerking en inzet van de organisatieonderdelen die voor deze primaire vastlegging verantwoordelijk zijn.

1.1.3

#### *Geen waarneembaar effect COVID-19 op het financieel beheer*

Ook 2021 stond maatschappelijk gezien voor een belangrijk deel in het teken van de coronacrisis, met forse gevolgen voor de Nederlandse begroting. Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen. Extra uitgaven door het ministerie van Justitie en Veiligheid bleven verhoudingsgewijs beperkt. Wel zijn door maatschappelijke beperkingen bij diverse ketens binnen JenV achterstanden ontstaan in de uitvoering, die nog niet volledig weggewerkt zijn. Het veelvuldig thuiswerken afgelopen jaar heeft geen waarneembare impact gehad op de kwaliteit van het financieel beheer; Justitie en Veiligheid is er ondanks de omstandigheden in geslaagd een aantal verbeteringen te realiseren.

1.2

### **Doel en doelgroepen**

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3

### **Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).





## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over werkzaamheden rond fraude-risico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

#### Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	15.333	14.378
Gerealiseerde uitgaven	14.983	14.382
Gerealiseerde ontvangsten	1.993	1.244
Afgerekende voorschotten	2.514	2.022
Totaal baten agentschappen	3.491	3.251

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen 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 saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### 2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Bij het OM is sprake van specifieke casuïstiek binnen het inkoopbeheer bij IT-contracten. Op basis van gedegen onderzoek en een risicoanalyse heeft het OM besloten om in het kader van het borgen van het primaire proces, deze reeds geëxpireerde contracten meerjarig te verlengen. Hierdoor is in 2021 een onrechtmatigheid ontstaan van circa € 111 miljoen in de verplichtingen. Daarnaast is sprake van onrechtmatigheden bij inkoop van tolken en vertaaldiensten (circa € 11 miljoen) en onvermijdbare rijksbrede DAS- en overbruggingsproblematiek (circa € 6 miljoen).

Bij DJI blijkt uit onze controle van de facturen dat prestatieverklaringen in een substantieel aantal gevallen niet kunnen worden opgeleverd en dat de controle van facturen onvoldoende (zorgvuldig) plaatsvindt. Hierdoor hebben wij (delen van) uitgaven als onrechtmatig moeten aanmerken, of de rechtmatigheid niet kunnen vaststellen voor een bedrag van circa € 135 miljoen. Daarnaast is sprake van een onrechtmatigheid van circa € 14 miljoen aan 'geïmporteerde fouten'<sup>2</sup>, en van circa € 27 miljoen als gevolg van een fout in een sjablooncontract voor ICT-inhuur. Een onrechtmatigheid van circa € 5 miljoen werd veroorzaakt door inhuur van zorgpersoneel buiten de mantel om, en € 19 miljoen door overige afwijkingen van inkoopregelgeving.

Bij IND leidden onrechtmatig gecontracteerde tolken en vertaaldiensten tot een fout van circa € 9 miljoen. Daarnaast waren er 'geïmporteerde fouten' voor een bedrag van circa €7 miljoen.

In 2021 is vanwege de geconstateerde onrechtmatigheden de controletolerantie van artikel 33 in de Departementale verantwoordingsstaat 2021 van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van de Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschreden.

Dit is toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van JenV.

### 2.3 **Totstandkoming niet-financiële informatie**

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie (NFBI) en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen die deze aspecten in twijfel trekken. Wel kan de controlebaarheid van het totstandkomingsproces NFBI verbeterd worden door bewijsstukken met betrekking tot niet-financiële parameters in het dossier op te nemen. DFEZ is afgelopen jaar begonnen hier meer aandacht voor te vragen bij de betrokken beleidsdirecties.

---

2 Wij spreken van "geïmporteerde fouten" bij situaties die niet door DJI voorzien of voorkomen hadden kunnen worden. Dit betreft bijvoorbeeld het verplicht gebruikmaken van Rijksbrede raamovereenkomsten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt. Onrechtmatig handelen door zo'n categoriemanager, veroorzaakt rechtmatigheidsfouten bij andere gebruikers van de deze overeenkomsten.



### 3 Het verder verbeteren van financieel beheer vraagt meer aandacht voor primaire vastleggingen

JenV heeft in 2021 voortvarend gewerkt aan het adresseren van onze bevindingen uit 2020. Onze bevinding rond autorisatiebeheer van Leonardo is daarom vervallen, en het gewicht van onze bevindingen bij de Afpakketen is afgeschaald naar gemiddeld. Ook de bevinding rond administratieve verwerking van beleidsprocessen is afgeschaald: JenV-breed, met uitzondering van DJI, zagen we een verdere verbetering op het terrein van prestatieverklaringen. DFEZ en het shared servicecentrum CFA GVKA troffen effectieve maatregelen om onjuistheden in de voorschotten en verplichtingenstanden van het bestuursdepartement terug te dringen. Dat hiervoor extra controles nodig waren, toont wel aan dat de kwaliteit van de betreffende primaire vastleggingen nog moet verbeteren. Wij adviseren de DG's en beleidsdirecties op dit vlak meer verantwoordelijkheid te nemen en actief te sturen op het tijdig en kwalitatief toereikend naleven van de diverse administratieve regels en deadlines.

De bevinding rond P-beheer blijft aangemerkt als licht, omdat we nog de laatste elementen missen die de zgn. *Plan-Do-Check-Act* (PDCA-)cyclus compleet maken.

Nieuwe bevindingen zijn opgenomen voor het proces van factuurverwerking en inkoopbeheer bij DJI, en het technisch beheer van Leonardo.

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen bij financieel beheer over 2021 schematisch weergegeven. De bevindingen worden inhoudelijke verder toegelicht in de onderstaande paragrafen.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Autorisatiebeheer Leonardo	DFEZ		●	●	✓
Afpakketen	OM en ketenpartners	■	▲	▲	■
Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	DJI				■
Financieel administratieve verwerking beleidsprocessen	Bestuursdepartement Uitvoerende diensten	●	■	■	●
P-beheer	Bestuursdepartement/ Uitvoerende diensten	●	●	●	●
Technisch beheer Leonardo	DFEZ / SSC-ICT				●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

### 3.1 Autorisatiebeheer Leonardo is verbeterd

Het afgelopen jaar heeft DFEZ hard gewerkt om verbeteringen aan te brengen in het autorisatiebeheer, dat zij vanuit haar rol als centraal functioneel beheerder van Leonardo uitvoert. Daarbij heeft DFEZ/Fintech in de laatste maanden aantoonbare verbeteringen in de opzet aangebracht en ook op deze manier gewerkt. Dit is reden geweest voor ADR om met betrekking tot het autorisatiebeheer een goedkeurende conclusie te verstrekken bij ons 3000D<sup>3</sup>-onderzoek hiernaar. Als gevolg hiervan is de lichte bevinding komen te vervallen.

### 3.2 Afpakketen: beheer waardebeslag verbeterd, tijdige executie van zaken blijft aandachtspunt

De Afpakketen vormt een specifiek onderdeel binnen de strafrechtketen en richt zich op het afpakken van crimineel vermogen. Verschillende organisaties zijn hierbij betrokken, zoals het OM, het Centraal Justitiele Incasso Bureau (CJIB), de Nationale Politie (NP), bijzondere opsporingsdiensten, de Domeinen Roerende Zaken (DRZ) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). De kwaliteit van de uitvoering heeft een grote maatschappelijke impact. Misdaad mag immers niet lonen en het goed afdoen van beslag en zaken / maatregelen dient zorgvuldig en tijdig te verlopen, uit een zorgplicht van het OM voor het eigendom van derden en de effectiviteit van de opgelegde straf. Dit stelt hoge eisen aan de processen binnen de afpakketen.

Het afgelopen jaar heeft het OM vooruitgang gerealiseerd op de tekortkomingen in de processen rond openstaand recht en het beheer van waardebeslag. Voor waardebeslag heeft dit geleid tot een afschaling van de ernst van onze bevinding.

Tabel 3: Weging onderdeel afpakketen

Bevinding	Weging 2020	Weging 2021
Executeerbare vermogenssancties (ontnemingsmaatregelen, openstaand recht)	■	■
Beheer waardebeslag	▲	●
Volledigheid van geldelijke zaken	▲	X

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost X vervallen

#### 3.2.1 Executie van vermogenssancties: tijdige executie blijft aandachtspunt

Met betrekking tot de executie van de vermogenssancties heeft het OM de prioriteit in 2021 en voorgaande jaren vooral gelegd bij het komen tot een juiste en correcte stand van het openstaand recht in de financiële verantwoording. Gedurende het jaar is gewerkt aan het inrichten van de planning & controlcyclus om het inzicht in de verantwoording van de vermogenssancties verder te verbeteren. De positieve effecten hiervan zijn zichtbaar.

Met het in werking treden van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van opgelegde straffen en maatregelen verschoven van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming. Wel is het OM verantwoordelijk om de benodigde informatie aan te leveren bij het ministerie, dat zich vervolgens dient te verantwoorden over het openstaand recht van deze zaken. Tijdige executie van ontnemingsmaatregelen en volledig inzicht in het openstaand recht blijven daarom een belangrijk aandachtspunt.

3 3000D verwijst naar de NBA-controlestandaard inzake assurance-opdrachten anders dan de controle of beoordeling van historische financiële informatie.

#### Samenhang ontnemingsmaatregelen en openstaand recht

Het sluitstuk van de afpakketen is het effectueren van de onherroepelijke beslissing van de rechter om crimineel verkregen vermogen te ontnemen. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn:

- met een onherroepelijke uitspraak van de rechter ontstaat een executeerbare ontnemingsmaatregel. Deze executeerbare ontnemingsmaatregelen moeten binnen 14 dagen overgedragen worden aan CJIB voor executie;
- de stand openstaand recht in de verantwoording: deze post in de financiële administratie en de verantwoording geeft de waarde aan van de executeerbare ontnemingsmaatregelen die nog niet zijn overgedragen aan het CJIB. Idealiter is deze post per jaareinde zo laag mogelijk.

De stand openstaand recht is een financieel resultaat van het beheer van de executeerbare ontnemingsmaatregelen binnen het OM. Om deze stand zo laag mogelijk te houden zal het beheer van de executeerbare ontnemingsmaatregelen zo ingericht moeten zijn dat het OM actueel, volledig inzicht heeft in de executeerbare maatregelen, zodat het OM maatregelen kan treffen om de termijn voor overdracht van te realiseren (14 dagen).

Om de tijdige executie te kunnen borgen, zet het OM in op verdere uniformering van processen en registraties. Dit om het inzicht te verbeteren in de voorraad en de bijbehorende status van de opgelegde onherroepelijke maatregelen. Bij het OM en CJIB zijn reeds werkbeschrijvingen beschikbaar en er zijn overleggen ingesteld tussen het OM, het CJIB en de rechtbanken over de informatie-uitwisseling. Daarnaast heeft het OM in 2021 een projectleider aangetrokken om de administratieve organisatie en interne beheersing structureel te waarborgen, een oorzakenanalyse uitgevoerd op niet-tijdige overdracht van zaken aan het CJIB, en de totstandkoming en borging van query's op de stand openstaand recht verbeterd.

Tabel 4: Doorlooptijd van het overdragen van executeerbare ontnemingsmaatregelen

Doorlooptijd	2021		2020	
	Aantal	%	Aantal	%
Binnen 14 dagen	377	34,2	107	10,3
15 tot 42 dagen	426	38,6	420	40,5
42 dagen tot 1 jaar	272	24,7	436	42,0
1 jaar tot 2 jaar	9	0,8	40	3,9
2 jaar tot 5 jaar	11	1,0	15	1,4
5 jaar of meer	6	0,5	19	1,8
10 jaar of meer	2	0,2	1	0,1
Eindtotaal	1103	100	1038	100

Bron: Rapport CJIB ingestroomde ontnemingsmaatregelen

In de doorlooptijd van het overdragen van executeerbare ontnemingsmaatregelen is een lichte verbetering zichtbaar. De voorgaande tabel laat zien dat binnen de keten nog geen sprake is van een beheerst proces; circa 65% van de zaken kent een te lange doorlooptijd. Overigens begrijpen wij dat het voldoen aan de wettelijke termijn van 14 dagen een uitdaging is. Dit vereist een nauwe samenwerking en uiterste inspanning van alle betrokken ketenpartners. Als ergens in de keten vertraging optreedt dan is het voor andere ketenpartners nauwelijks nog haalbaar om de doorlooptijden te behalen.

Wij adviseren de betrokken ketenpartners:

- in te zetten op verdere digitalisering van de (executie)processen met daarbij de inzet van (mogelijke) geautomatiseerde controls en monitoring controls.

### 3.2.2

#### *Waardebeslag: verbeteringen in het beheer doorgevoerd, effecten zichtbaar*

Het OM heeft in 2021 substantiële stappen gezet ter verbetering van het beheer van het waardebeslag, via de uitvoering van het Verbeterplan Beslag. Hiertoe zijn binnen het OM onder andere de verantwoordelijkheden rondom het beheer van het goederenbeslag helder belegd (inrichting governance-structuur), zijn procesboeken opgesteld en geïmplementeerd om de uniforme beslagverwerking te verbeteren en heeft het OM uniforme registratievoorschriften opgesteld en geïmplementeerd.

In 2021 heeft het OM een interne audit uitgevoerd inzake de eerdergenoemde proceshandboeken. Op deze manier verkrijgt het OM inzicht in de kwaliteit van de opzet, het bestaan en de effectieve werking van de beschreven beheersmaatregelen. Uit deze interne audit kan geconcludeerd worden dat de procesboeken door de beslagmedewerkers bij vrijwel alle parketten gehanteerd worden en dat de afwijkingen die er geconstateerd zijn niet leiden tot een verstoring of beperking in het beslagproces. Aandachtspunten uit de audit zullen in 2022 worden verwerkt.

Andere acties uit het verbeterplan die het OM in 2021 heeft doorgevoerd, zijn:

- het aanstellen van een ‘aanjager’ vanuit het Functioneel Parket om de uniforme implementatie van de nieuwe werkwijze beslag op de werkvloer bij de parketten te begeleiden en te implementeren;
- het invoeren van een nieuwe maandrapportage en dashboard om resultaten te meten. Daarnaast worden controlelijsten verspreid zodat de parketten de volledigheid en juistheid van registratie op vaste momenten kunnen controleren;
- het aanscherpen van de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) beslag;
- het maken van nadere afspraken met de Nationale Politie over de verdere verbetering van de KVI's (kennisgeving van inbeslagname);
- de inzet van een ‘vliegende brigade’ voor het wegwerken van de voorraden bij de directie Domeinen Roerende Zaken (DRZ). De opbrengst vanuit DRZ over 2021 is bijna verdubbeld ten opzichte van het jaar daarvoor en is de voorraad met bijna een kwart gedaald.

Inmiddels is er ook verbeterd inzicht in de verkopen per parket vanuit DRZ inzake strafrechtelijk beslag. Dit geldt nog niet voor de door DRZ uitbetaalde schadevergoedingen.

Het OM werkt samen met de betrokken ketenpartners aan een nieuw keteninformatieserings-systeem voor beslag. Het huidige beslagportaal wordt op termijn vervangen. Het nieuwe systeem moet meer leidend zijn binnen de keten en geautomatiseerde koppelingen bevatten met de systemen van de verschillende ketenpartners. Deze informatievoorziening beslag (IVB) zal echter niet eerder dan eind 2022 of begin 2023 ingevoerd gaan worden.

Wij beschouwen dit als passende acties om tot verdere verbetering in het beslagbeheer te komen.

### 3.2.3

#### *Geldelijke zaken: verslaggevingskader herzien*

In 2021 is door Begrotingszaken van Financiën na overleg met de betrokken actoren besloten om de verslaggevingseisen inzake geldelijke zaken in de Rijksbegrotingsvoorschriften te laten vervallen. Het OM blijft wel verantwoordelijk voor het adequate beheer van geldelijke zaken. Deze zijn onderdeel van het OM-brede waardebeslag en de daarop getroffen maatregelen.

## 3.3

### **DJI-proces factuurverwerking moet herzien worden & omvangrijke incidentele fout ICT-inhuur**

#### 3.3.1

##### *Factuurcontrole voldoet niet aan de gestelde eisen*

Vorig jaar hebben wij bij DJI aandacht gevraagd voor juiste en volledige factuurcontrole. Met betrekking tot controlejaar 2021 zien wij dat controle op aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes onvoldoende (zorgvuldig) plaatsvindt, en prestatieverklaringen in een substantieel aantal gevallen niet kunnen worden opgeleverd. Soms voldoen de prestatieverklaringen niet aan de te stellen eisen. Hierdoor bestaat het risico dat DJI betaalt voor goederen of diensten die niet of niet volledig conform opdracht zijn geleverd.



Om onverschuldigde betalingen en daaruit voortvloeiende financiële schade te voorkomen, mogen volgens de bestaande regelgeving alleen facturen worden betaald waarbij conform de afspraken (bijv. overeengekomen tarieven) is gefactureerd en prestatielevering heeft plaatsgevonden. Uitzonderingen hierop zijn vooruitbetalingen en voorschotbetalingen.

In onze controle leiden de geschetste tekortkomingen ertoe dat wij (delen van) uitgaven als onrechtmatig moeten aanmerken, of de rechtmatigheid niet kunnen vaststellen. Als ten aanzien van een substantieel bedrag aan facturen de levering niet kan worden aangetoond, komt bovendien de getrouwheid van de cijfers in de DJI-jaarverantwoording in het geding.

DJI geeft aan dat het door het grote aantal locaties en de daar aanwezige technische infrastructuur moeizaam is om de onderbouwing van de prestatielevering voorafgaand aan de betaling van de factuur op gestructureerde wijze in de administratie op te nemen. Tevens zou het soms op grond van AVG-regels niet wenselijk zijn om bewijsstukken in het ERP-systeem op te nemen, wanneer deze (bijzondere) persoonsgegevens bevatten.

De ADR controleert achteraf steekproefsgewijs of de facturen rechtmatig zijn betaald. Hierbij verstrekt de afdeling Audit van DJI de bewijsstukken en gaat na of er opvallende punten zijn. Ook gaat de afdeling Audit na of de prestatieverklaring binnen DJI aanwezig is, c.q. probeert deze zichtbaar te reconstrueren.

Wanneer de ADR-steekproef wordt afgezet tegen het aantal DJI-locaties, beslaat deze op jaarbasis gemiddeld 2 tot 3 facturen per locatie. DJI voert zelf nauwelijks tot geen controles uit op aanwezigheid van stukken en de kwaliteit van controles op contractvoorwaarden. Dit is niet bevorderlijk voor de administratieve basishygiëne van dit proces; individuele justitiële instellingen krijgen weinig feedback over de wijze waarop zij hun deel van de administratie voeren.

Alhoewel wij begrip hebben voor het feit dat de decentrale organisatie en de deels bijzondere persoonsgegevens die verwerkt worden, voor een uitdaging zorgen, ontslaat dit DJI niet van de verantwoordelijkheid om het factuurwerkingsproces zodanig te (her-) organiseren, dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan (controleerbaarheid). In het afgelopen jaar hebben wij hier onvoldoende voortgang in gezien. DJI heeft aangegeven in 2022 op basis van de nieuwe kaderstelling van DFEZ een verbetertraject te hebben ingezet.

### 3.3.2

*Inkooponrechtmatigheden door een sjabloonfout, onjuistheden in het inkoopproces en geïmporteerde fouten*  
Naast tekortkomingen in de factuurverwerking, constateerden wij dat in 2021 een sjabloon is gebruikt voor het afsluiten van nadere overeenkomsten voor ICT-inhuur, waaruit een zinsdeel was weggefallen in de clause omtrent de bepaalbaarheid van de verlengingsduur. Hierdoor bevatten alle nadere overeenkomsten voor ICT-inhuur in 2021 geen gespecificeerde opties tot verlenging. Op grond van de regelgeving hebben wij alle verlengingen en de hieraan gerelateerde kosten als onrechtmatig aangemerkt. Om de bevinding in de toekomst te beperken, is DJI momenteel bezig om alle verleningen voor ICT-inhuur opnieuw aan te besteden. Inmiddels is het sjabloon aangevuld met de ontbrekende zinsnede.

Wij hebben geconstateerd dat het inkoopproces op een aantal punten niet voldoet en hebben daarom op dit proces aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd. Hieruit zijn aanvullende aandachtspunten gebleken, met name bij het traject van de minicompetities waar wij op gunningscriteria afwijkingen hebben geconstateerd tussen uitvraag en daadwerkelijke gunning.

Tenslotte heeft DJI zelf in 2021 fouten en onzekerheden m.b.t. de rechtmatigheid geconstateerd in de inkoop. Deze komen voort uit situaties die niet door DJI voorzien of voorkomen hadden kunnen worden. Dit betreft bijvoorbeeld het verplicht gebruikmaken van Rijksbrede raamovereenkomsten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt. Het feit dat zo'n categoriemanager een onrechtmatige overbruggingsovereenkomst is aangegaan, veroorzaakt bij DJI een "geïmporteerde" rechtmatigheidsfout. Onderdeel hiervan is de ook vorig jaar genoemde inhuur van ZZP'ers voor zorg in instellingen.

De omvang van het totaal aan fouten en onzekerheden was in 2021 zodanig groot dat wij aan DJI een verklaring met beperking hebben moeten afgeven.

Wij adviseren DJI:

- het proces rondom factuurverwerking zodanig te (her-)organiseren dat afdoende beheersmaatregelen zijn getroffen om de factuurcontrole op een juiste wijze uit te voeren en de rechtmatigheid van de uitgaven te borgen. Hierbij zou alleen bij hoge uitzondering betaald mogen worden zonder dat de feitelijke prestatieverklaring inclusief de onderbouwingen in het ERP-systeem aanwezig is. Bij aantoonbare beletselen op grond van de AVG, raden wij aan om de betreffende bewijsstukken buiten het administratieve systeem, maar wel op (een) centrale locatie(s) bij DJI te bewaren en zichtbaar te controleren. Dergelijke controles zouden idealiter elke maand moeten plaatsvinden;
- het wijzigen van sjabloon-overeenkomsten te laten tegenlezen door een mede-inkoper, eventueel juridisch advies in te winnen bij inhoudelijke wijzigingen en toe te zien op duidelijk versiebeheer;
- de regelgeving met betrekking tot inkopen en in het bijzonder het onderdeel minicompetities binnen de organisatie opnieuw onder de aandacht te brengen, en toe te zien op naleving hiervan.

Wij adviseren DFEZ:

- erop toe te zien dat de (her-)organisatie van het factuurwerkingsproces voldoende voortvarend en doeltreffend wordt uitgevoerd.

### 3.4 Administratieve verwerking beleidsprocessen: meer initiatief 1<sup>e</sup> lijn nodig

In 2021 signaleren wij een verbetering in het totaalbeeld rond de financieel-administratieve verwerking van beleidsprocessen. Dit is vooral te danken aan extra controles die zijn uitgevoerd om (verwachte) fouten in de voorschotten- en verplichtingenstanden tijdig af te vangen, en aan vooruitgang die vooral het NFI en OM geboekt hebben op terrein van aanwezigheid van prestatieverklaringen. Deze voorbeelden laten zien dat gerichte interventies hun vruchten afwerpen. Op andere onderwerpen en bij andere organisatieonderdelen missen we vergelijkbare initiatieven en het nemen van verantwoordelijkheid. Zo is de totstandkoming van een goed balansdossier bij het bestuursdepartement onveranderd moeizaam, en is het beheer van derdenrekening niet verbeterd.

Tabel 5: Weging onderdeel financieel-administratieve verwerking (beleids-) processen

Bevinding	Weging 2020	Weging 2021
Voorschotten- en verplichtingenbeheer	●	✓
Derdenrekeningen	■	■
Beschikbaarheid en kwaliteit brondocumentatie	■	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

#### 3.4.1 Voorschotten- en verplichtingenstanden voldoende betrouwbaar door extra 2<sup>e</sup>-lijnscontroles

DFEZ heeft afgelopen jaar gewerkt aan extra bewustwording binnen het primaire proces, ten aanzien van het belang van tijdig en juist registreren van nieuwe verplichtingen en bijwerken van voorschotten. Bij de controle 2020 moesten hierop nog aanzienlijke correcties worden doorgevoerd. In 2021 heeft DFEZ samen met CFA GVKA concrete maatregelen getroffen, onder andere door een einddatum te stellen voor het afgeven van nieuwe beschikkingen en door het uitvoeren van extra controles om de juistheid van verplichtingen- en voorschottenstanden te beoordelen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat JenV na half december 2021 voor een bedrag van € 122 miljoen, aan wijzigingen in de voorschottenstand heeft doorgevoerd. Door de extra controles zijn de onjuistheden in de opgeleverde voorschottenstand beperkt. Uit het voorgaande blijkt wel dat de primaire vastlegging nog niet altijd van de gewenste kwaliteit is, en dat de verantwoordelijkheid hiervoor op niveau van beleidsdirecties soms onvoldoende gevoeld lijkt te worden.

Wij adviseren HDBV en DFEZ:

- de AO/IB rond voorschotten- en verplichtingenbeheer op DG-niveau voldoende stringent in te (laten) regelen, zodat elk besluit tijdig (< 30 dagen) in de administratie verwerkt is. Essentieel hierbij is dat de DG's ook toezien op naleving en hierover aan DFEZ minimaal per kwartaal rapporteren.

In de tweede helft van 2021 hebben wij verschillende medewerkers geïnterviewd die bij het voorschottenproces betrokken zijn. Daarbij hebben wij de werkelijke procesgang in beeld gebracht en naast de procesbeschrijving gelegd. De belangrijkste oorzaken waarom voorschotten niet (tijdig) worden afgeboekt in de administratie zijn een verkeerde afrekendatum, onduidelijkheid over termijnen voor het beoordelen van verantwoordingsinformatie, en het feit dat de verantwoordelijkheid te veel verspreid is over verschillende medewerkers. Daarnaast blijkt dat nieuwe medewerkers worden opgeleid door middel van training 'on the job' zonder uniforme werkinstructies. Het risico hiervan is dat medewerkers een verkeerde werkwijze aanleren.

Wij adviseren het subsidieportaal en de beleidsdirecties:

- *modelbrieven te ontwikkelen voor verleningen en vaststellingen met daarin de verplichte elementen die in elke brief opgenomen moeten worden. En deze brieven breed te verspreiden binnen het bestuursdepartement;*
- *een uniforme werkinstructie voor het voorschottenbeheer op te stellen met daarin de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd en wie hiervoor verantwoordelijk is.*

### 3.4.2

#### *Beheer derdenrekeningen onvoldoende verbeterd*

Rond het beheer van de derdenrekeningen binnen het bestuursdepartement rapporteerden wij vorig jaar dat weliswaar actie was ondernomen, maar dat desondanks het doorgronden van de onderbouwing van de complexere rekeningen nog steeds moeizaam verliep en onevenredig veel tijd vroeg van alle betrokkenen. Ook wezen wij op het risico van late doorbelastingen naar deze rekeningen, vanwege het mogelijke gevolg dat EU-subsidies naar de schatkist vloeien in plaats van naar JenV.

##### *Derdenrekeningen*

Op een derdenrekening in het grootboek kunnen onder meer ontvangsten uit subsidies, cofinanciering etc. en uitgaven die bij derde partijen kunnen worden gedeclareerd, worden vastgelegd. Deze ontvangsten en uitgaven leiden niet tot mutaties in de begroting van JenV. Ten opzichte van de derde partijen moet JenV zich kunnen verantwoorden over de ontvangen middelen en de uitgaven die ten laste van deze middelen worden gebracht. Hiertoe worden op de betreffende afdelingen primaire registraties bijgehouden. Voor goed beheer moet de derdenrekening periodiek worden geanalyseerd en moet erop worden toegezien dat de bedragen op de derdenrekening overeenkomen met de primaire registraties bij de betreffende afdelingen.

Het beheer van de derdenrekeningen is in 2021 niet wezenlijk verbeterd. De beheersing krijgt *in opzet* meer vorm (bestaan van procesbeschrijvingen, start met permanente dossiers, actualisering kaderstelling), maar er is (met als positieve uitzondering DGPenV<sup>4</sup>) nauwelijks tot geen opvolging gegeven aan onze belangrijkste aanbeveling tot periodieke doorbelasting, idealiter maandelijks maar in ieder geval vaker dan eens per jaar in december of bij wijze van correctieboeking. Onzekerheden en beheeropmerkingen bij de projecten Errin (DTenV<sup>5</sup>), AMIF (DGM<sup>6</sup>) en het Verwijzingsportaal (DGRR<sup>7</sup>) zijn nog steeds niet opgelost. Wij zien veel rekeningen waarbij toelichting en/of dossierstukken onduidelijk zijn of ontbreken.

Wij adviseren de beleidsdirecties:

- *actief zorg te dragen voor het juiste beheer van derdenrekeningen, door dit te prioriteren bij de betrokken medewerkers en erop toe te zien dat rekeningen tijdig en voldoende frequent worden doorbelast, en gedocumenteerd zijn met duidelijke toelichtingen en de juiste bewijsstukken.*

4 Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's.

5 Dienst Terugkeer en Vertrek.

6 Directoraat-Generaal Migratie.

7 Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving.

### 3.4.3

#### *Beschikbaarheid en kwaliteit brondocumentatie verder verbeterd*

De kwaliteit van brondocumenten vormt een kernelement van controleerbaar en ordentelijk financieel beheer. Zonder onderbouwende documentatie kan de juistheid, volledigheid van de financiële informatie en rechtmatigheid van de ontvangsten, verplichtingen en uitgaven niet worden beoordeeld door de verantwoordelijke directies, toezichthouders en de accountant.

#### *Kwaliteit van balansdossiers vaker voldoende tot goed*

Kijkend naar het geheel van JenV-organisaties en de balansdossiers die zij elk tertaal opleveren, blijken deze steeds vaker van voldoende tot goed niveau. Dit geldt zeker ook voor de controlememo's, door middel waarvan de organisaties zelf rapporteren over werkzaamheden rond het balansdossier en gesignaleerde fouten en onzekerheden. De (door-)ontwikkeling van dashboards die het uniform vastleggen van uitgevoerde controles en het vastleggen van de audittrail ondersteunen, is een goede zaak. Juist gebruik hiervan door de medewerkers zal de komende jaren nog wel aandacht vragen.

Een uitzondering is de kwaliteit van het balansdossier bij het Bestuursdepartement, waar de afgelopen jaren op het niveau van directies en DG's bij herhaling controles niet, of niet goed worden uitgevoerd of de dossiers anderszins onduidelijk of onvolledig zijn. Ook bij DJI verdient de oplevering aandacht.

Vanwege de geschetste positieve ontwikkeling zullen wij de tertaalafsluitingen steeds meer risicogericht, en daarmee beperkter, gaan beoordelen.

Wij adviseren de DG's:

- *erop toe te zien dat op directieniveau de benodigde maatregelen worden genomen om tijdige en goede tertaalafsluiting te borgen.*

#### *Prestatieverklaringen*

JenV heeft in 2021 verder gewerkt aan het thema prestatieverklaring. Met name bij het OM en het NFI zien wij een duidelijke verbetering. Deze twee organisaties hebben dan ook nadrukkelijk ingezet op het vergroten van de aanwezigheid en kwaliteit van de prestatieverklaring, door hier planmatig aan te werken. Het OM voert zelfs sinds september 2021 een 100%-controle uit en betaalt niet meer als de prestatieverklaring niet aanwezig is. Niet overal is er duidelijk vooruitgang zichtbaar. Voor de situatie bij DJI, zie paragraaf 3.3.

In 2020 is JenV ook begonnen met het inzetten van data-analyse om de aanwezigheid van prestatieverklaringen vast te stellen. Hierop heeft in 2021 een doorontwikkeling plaatsgevonden waardoor beter kan worden ingeschat of een bijlage in het administratieve systeem ook inderdaad een (kwalitatief toereikende) prestatieverklaring is. Wij kijken uit naar de additionele inzichten die dit zal opleveren.

Wij adviseren DFEZ:

- *de positieve ervaringen met de aanpak door het OM en het NFI als good practices, waar nodig, elders bij de JenV-organisaties navolging te doen vinden.*

### 3.5

#### **PDCA-cyclus in P-beheer verder versterkt**

JenV heeft in 2021 aanvullende beheersingsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van het P-beheer te verhogen. De eerste resultaten daarvan zijn reeds zichtbaar uit interne controles door de JenV-organisatie(-onderdelen), de directie Personeel en Organisatie (DP&O) en ook uit de controles van P-Direkt en ADR. In het najaar van 2021 heeft P-Direkt een signaleringslijst ontwikkeld om de volledigheid van de P-dossiers te monitoren. JenV heeft de dossiers op die lijst gecontroleerd en in voorkomende gevallen gecompleteerd. De doorlooptijd om P-dossiers te vullen is weliswaar lang, maar de verplichte documenten blijken meestal wel in bezit te zijn van de organisatie. Dat beeld wordt bevestigd door onze controle naar 200 P-dossiers uit 2020, waaruit naar voren kwam dat de verplichte documenten na verloop van tijd nagenoeg allemaal aanwezig zijn.

De uitbreiding van het P-dashboard door DP&O door daarin ook aspecten van het personeelsbeheer op te nemen, is positief. Daardoor wordt de monitoring op beheeraspecten zoals volledigheid van dossiers en opvallende toelagen of betalingen, beter geborgd. Wij zien inmiddels dat DP&O de uitvoering van controles door de onderdelen monitort en bijhoudt. Daarin missen wij nog de laatste elementen die de zogenaamde *Plan-Do-Check-Act* (PDCA-)cyclus compleet maken, zoals de uitkomsten van die controles en de analyse en opvolging door de onderdelen. Door die stap aan de monitoring toe te voegen zal DP&O beter inzicht krijgen in de aard en omvang van de bevindingen en in hoeverre die structureel worden opgelost door de onderdelen. De verantwoordelijkheid voor eventuele aanpassingen ligt uiteindelijk bij de desbetreffende manager.

Uit controles zoals de Ketencontrole, de IKB-bonnen controle, de controle vanwege structureel bezwarende functies en doorlopende toelagen kwamen iets minder bevindingen naar voren dan in 2020. Er zijn geen grote onrechtmatigheden geconstateerd. In opzet achten wij het huidige stelsel van beheersingsmaatregelen (AO/IB) voldoende. Zoals wij vorig jaar al rapporteerden wordt het voldoende werkend krijgen daarvan bemoeilijkt door de complexiteit<sup>8</sup> van DJI. Daarnaast zijn in de P-Direkt-systemen nog niet alle technische mogelijkheden benut om foutrisico's weg te nemen en geven de P-regelgeving en Cao-bepalingen met de zogenoemde 'kan-bepalingen' de manager ruimte om beslissingen te nemen, met mogelijk een financiële impact. Het gaat hierbij om situaties waarbij aanleiding kan bestaan om een hogere salarisschaal toe te kennen dan de formatieschaal, het toekennen van bepaalde toelagen en declaraties, de periode waarvoor dat plaatsvindt en de vastlegging daarvan in het dossier. Juist op deze punten is van belang dat actieve monitoring plaatsvindt om eventuele excessieve of onrechtmatige vergoedingen tijdig te adresseren.

Wij adviseren DP&O:

- *de in 2021 ondernomen nieuwe acties zoals het uitbreiden van de dashboard en de controle van p-dossiers voort te zetten;*
- *in de controle en monitoring van de onderdelen (met name DJI) en DP&O meer de focus te laten leggen op de uitschieters in de (combinatie van) toelagen en declaraties;*
- *kennis te nemen van de uitkomsten van controles en daarover in gesprek te gaan met de onderdelen om waar nodig gezamenlijk passende specifieke maatregelen te treffen in de zin van bestaande kaders aanscherpen, nieuwe kaders te stellen en/of meer uitleg te geven. De communicatie omtrent de kaders c.q. uitleg daarover kan via de bestaande kanalen plaatsvinden zoals tijdens de training van managers en via het intranet.*

### 3.6 Technisch beheer Leonardo: specifiek korte termijn verbeterplan vereist

De financiële administratie van het kerndepartement en het merendeel van de JenV-organisaties wordt gevoerd in een ERP-systeem dat wordt aangeduid met de naam Leonardo. De ADR voert jaarlijks onderzoek uit naar het applicatie- en technisch beheer van Leonardo door SSC-ICT, vanaf 2019 in de vorm van een ISAE-3402 assurance-onderzoek in opdracht van de directie Financieel Economische Zaken.

Met betrekking tot 2021 geven wij voor het tweede jaar op rij een verklaring met beperking af, wederom vanwege een negatief oordeel over het onderwerp Beveiliging van componenten (het beheer van de infrastructuur).

Zwakheden in het beheer van ICT-infrastructuur maken een systeem mogelijk kwetsbaar voor cyberaanvallen en leiden tot risico's voor continuïteit van de bedrijfsvoering, data-integriteit en financieel beheer.

SSC-ICT heeft in 2021 een verbeterplan uitgevoerd met betrekking tot de brede technische beheersorganisatie. Ook heeft SSC-ICT aantoonbaar verbeteringen gerealiseerd ten aanzien van de beveiliging van componenten, echter waren deze nog onvoldoende om over 2021 de getroffen beheersmaatregelen als effectief te beoordelen.

---

<sup>8</sup> Deze complexiteit hangt samen met het grote aantal geografisch gespreide vestigingen, organisatie-specifieke regelgeving en de mate waarin toelagen voorkomen.

Wij adviseren DFEZ:

- *om als gemandateerd systeemeigenaar SSC-ICT te verzoeken om op korte termijn specifieke verbeteringen inzake de beveiliging van componenten van Leonardo te realiseren, die uiterlijk in het tweede kwartaal van 2022 gereed zijn.*



## 4 Overige onderwerpen

### 4.1 Zichtbare monitoring noodzakelijk van lange-termijn-effecten verlofspaarregeling Politie op inzetbaarheid en begroting

In 2019 heeft de Nationale Politie (NP) de verlofspaarregeling levensfase-uren (LFU) ingevoerd. Medewerkers kunnen hiermee tot max. 100 weken aaneengesloten verlof opsparen. Deelname aan de regeling was bij invoering verplicht voor alle medewerkers tot 49 jaar, en optioneel voor medewerkers tot 58 jaar. Nieuwe medewerkers draaien er automatisch in mee. De LFU-spelregels bepalen dat het saldo niet kan worden omgezet in geld, behalve bij uitdiensttreding (uitkering van 50% van het opgebouwde saldo), arbeidsongeschiktheid of overlijden (uitkering van 100%). Voor het tussentijds opnemen van LFU-uren is akkoord van de leidinggevende nodig. Het is voorstelbaar dat het toestaan van tussentijds opnemen van grotere hoeveelheden LFU-uren in periodes van personele onderbezetting bezwaarlijk kan zijn, of dat medewerkers zelf voor kiezen LFU-uren langer op te sparen. Dit zou kunnen leiden tot opbouw van hoge aantallen verlofuren. Vanwege de beperkingen op het uitbetalen van LFU-uren beschouwt de NP de toekomstige impact van de LFU-regeling meer als een inzetbaarheids- dan als financieel vraagstuk.

Gezien de LFU-spelregels is aannemelijk dat de uitstroom van financiële middelen als gevolg van het uitbetalen van LFU-uren aan vertrekkende medewerkers of nabestaanden beperkt zal zijn. Via een aanpassing van het Besluit financieel beheer Politie hebben JenV en Financiën toegestaan dat - in afwijking van hetgeen gebruikelijk is onder BW 2 Titel 9 - op de balans van de NP uitsluitend een voorziening hoeft te worden opgenomen voor deze beperkte financiële uitstroom. De rest van het LFU-saldo wordt vermeld als een zgn. niet in de balans opgenomen verplichting. In het tweede jaar van de LFU-regeling groeide deze verplichting met € 116 miljoen, tot een totaal van € 355 miljoen. Het eigen vermogen van de NP bedroeg ultimo 2020 € 172 miljoen. Een in 2021 uitgevoerd onderzoek naar de risicoverdeling tussen de NP en JenV vermeldt dat dit soort ad-hoc aanpassingen van het Besluit, met weinig aandacht voor consistentie in verslaggeving, het inzicht in de financiële positie van de NP bemoeilijkt. Het onderzoeksrapport adviseert het Besluit nu zo te laten en dergelijke ad hoc-aanpassingen in de toekomst niet meer te doen. Wij stellen hier vraagtekens bij. Mocht later blijken dat de LFU-regeling ook een financiële impact heeft zoals geschetst in de volgende alinea, dan kan het opportuun zijn om de bedoelde aanpassing van het Besluit (deels) ongedaan te maken.

Wij wijzen op het lange termijn begrotingsrisico voor de NP en daarmee voor JenV, dat mogelijk kan ontstaan als het gebruik en effect van de LFU-regeling zich anders ontwikkelen dan bij invoering ervan is aangenomen. DGPenV heeft ons geïnformeerd dat bij de invoering van LFU is uitgegaan van een netto nihil-effect op inzetbaarheid. Of de hieraan ten grondslag liggende veronderstellingen correct zijn, moet in de toekomst blijken. In een gunstig scenario worden extra LFU-verlof gecompenseerd afname in ziekteverzuim, toenemende vitaliteit en langere inzetbaarheid. In een ongunstig scenario waarin LFU-verlof massaal wordt opgenomen voorafgaand aan pensionering, kan dit zich op de lange termijn vertalen in omvangrijke niet-inzetbaarheid en de wens of noodzaak tot het aannemen van additioneel personeel. Dan wordt een inzetbaarheidsvraagstuk alsnog een financieel vraagstuk. Het vroegtijdig signaleren van ontwikkelingen vergt zorgvuldige monitoring door de NP en openheid hierover richting JenV. JenV lijkt niet te beschikken over informatie van zodanig detailniveau, dat men zich over de kwaliteit van deze monitoring een oordeel kan vormen. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de invoering van de LFU-regeling. Wij adviseren om informatie over eventuele lange termijn inzetbaarheidseffecten op te nemen in de jaarverslagen van JenV en de NP, zodat ontwikkelingen hierin transparant zijn.



Wij adviseren DGPenV:

- de analyses en aannemelijkheid van prognoses rond de LFU-opbouw periodiek te (laten) herijken, zowel v.w.b. omvang van gevolgen voor inzetbaarheid als financiële gevolgen;
- in geval van niet-verwaarloosbare effecten op inzetbaarheid, ervoor zorg te dragen dat ook voor dit deel van het LFU-saldo in financiële dekking wordt voorzien;
- de mogelijke lange-termijn inzetbaarheidseffecten van de LFU-regeling in het jaarverslag van JenV toe te lichten en de NP verzoeken dit ook te doen.

## 4.2 AVG: prioriteer achterblijvende AVG-implementatie bij resterende JenV-organisaties

### 4.2.1 Prioritering verifiëren bij organisaties met achterblijvende implementatie

Sinds mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Vijf JenV-organisaties (NP, DJI, OM, RvdK en het COA<sup>9</sup>) rapporteerden in 2019 nog niet gereed te zijn met implementatie van de AVG. Uit ons onderzoek van begin september is naar voren gekomen dat bij vier van deze organisaties de implementatie aan het eind van 2021 naar verwachting nog steeds niet gereed zal zijn. Directie Informatievoorziening en Inkoop (DI&I) bewaakt ontwikkelingen op het terrein van privacy/AVG met behulp van Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's), en heeft aan alle JenV-organisaties gevraagd om te rapporteren over de status per 31 december 2021. Aan de organisaties die de implementatie van de AVG nog niet hadden afgerond is daarbij verzocht om de voortgang in vergelijking met medio september te melden. Dit geldt overigens niet voor de NP; deze organisatie is zelf verantwoordelijk voor de AVG-implementatie en rapporteert niet aan DI&I.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de NP, DJI, OM en de COA ook aan het einde van 2021 nog niet gereed zijn. Het OM en DJI verwachten dat dit ook eind 2022 het geval zal zijn. AVG heeft bij de NP, OM en DJI wel meer aandacht gekregen. Zo zijn bij DJI 21 privacy officers aangenomen. De Raad van de Kinderbescherming zal in het eerste kwartaal van 2022 haar laatste omissie oplossen met de invoering van het emailsysteem Zyver.

De eerdergenoemde organisaties werken vanuit hun aard met veel en deels ook zogenaamde "bijzondere" persoonsgegevens zoals bijv. gezondheid, biometrie of strafrechtelijke gegevens. Indien omissies in de AVG-implementatie leiden tot datalekken, kan dat potentieel ernstige gevolgen hebben. Wij onderkennen dat de AVG-implementatie bemoeilijkt wordt door de veelheid aan gehanteerde systemen en legacy-problematiek.

Wij adviseren HDBV en DI&I:

- om in overleg met het OM en DJI expliciet vast te stellen of sprake is van AVG-risico's die met voorrang geadresseerd moeten worden, en met betrekking hiertoe extra activiteiten, middelen en monitoring in te zetten zodat maatregelen eind 2022 geïmplementeerd kunnen zijn;
- voor onderdelen van de AVG-implementatie die noodgedwongen langer zullen duren, vast te stellen dat sprake is van beperkte en/of geaccepteerde risico's, en voorts wel erop toe te blijven zien dat implementatieplannen een duidelijke einddatum kennen en ook uiterlijk op dit datum daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

### 4.2.2 Opvolging bevindingen 2020

In 2020 hebben wij in opdracht van CIO Rijk een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de maatregelen die ervoor zorgen dat burgers hun recht op inzage en het recht op rectificatie en aanvulling kunnen uitoefenen. Verder hebben wij de kwaliteit van de registers van verwerkingsactiviteiten onderzocht, gericht op het kunnen aantonen van de naleving van de verantwoordingsverplichtingen. In 2021 is er geen rijksbreed onderzoek geweest. Dit is bedoeld om de departementen de kans te geven de bevindingen weg te werken. De opvolging van de bevindingen van 2020 luiden als volgt:

---

9 NP: Nationale Politie, DJI: Dienst Justitiële Instellingen, OM: Openbaar Ministerie, RvdK: Raad voor de Kinderbescherming, COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

#### *Taken en verantwoordelijkheden voor privacy management formeel beleggen*

J&V heeft aangegeven dat de monitoring plaatsvindt plaats aan de hand van de KPI's die DI&I in 2020 heeft opgesteld om de naleving en ontwikkeling van AVG binnen JenV te kunnen volgen. De evaluatie van de KPI-scores (= het delen van *lessons learned*) vindt plaats in bijeenkomsten van de werkgroep privacy officers en in jaarlijkse individuele gesprekken van de Chief Privacy Officer met de afzonderlijke organisaties. Daarnaast vindt tenminste twee keer per maand overleg plaats met de organisaties.

#### *PDCA-cyclus inrichten om aantoonbaar actualiteit, volledigheid en juistheid te borgen van het register van verwerkingsactiviteiten:*

DI&I is van mening dat J&V beschikt over een register van verwerkingsactiviteiten van voldoende kwaliteit. Inzake dit register is een KPI opgesteld dat als onderdeel van de jaarlijkse uitvraag informatie verschaft over de stand van zaken van het register bij de diverse JenV-organisaties.

### **4.3 Informatiebeveiliging JenV: terechte aandacht voor feitelijke veiligheid, zorg wel voor een centrale, eenduidige systeemdefinitie**

De ADR voert jaarlijks een Rijksbreed onderzoek uit naar informatiebeveiliging. Hierbij gebruiken wij als referentiekader specifieke thema's uit de NBA-Handreiking Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging. De afgelopen jaren heeft het onderzoek zich gericht op de drie onderdelen van het thema Sturing en beheersing. JenV heeft in 2021 wederom een stap gemaakt in het volwassenheidsniveau bij deze onderdelen: inmiddels hebben twee onderdelen volwassenheidsniveau 4 bereikt. Dit past bij het JenV-brede verbeterprogramma om bij alle JenV-organisaties het volwassenheidsniveau van de BIO-maatregelen voor 2023 op volwassenheidsniveau 4 te brengen. Dit verbeterprogramma richt zich vooral op de opzet(-documentatie) van de informatiebeveiliging.

Het afgelopen jaar heeft JenV daarnaast ook nadrukkelijk geïnvesteerd in het verbeteren van de *feitelijke veiligheid*: de mate waarin men daadwerkelijk beschermd is tegen hacker-aanvallen en mogelijke *ransomware*-pogingen, en het tijdig detecteren ervan. JenV heeft hiervoor gebruik gemaakt van zgn. Red Teaming; het inzetten van ethische hackers die de opdracht hebben te proberen door de beveiliging heen te breken. Dit heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Dat JenV hier zelf het initiatief toe heeft genomen, verdient een groot compliment. Wij hopen dat andere departementen dit goede voorbeeld zo spoedig mogelijk zullen volgen.

Zowel de inzichten vanuit de Red Teaming, wereldwijde incidenten als Log4J<sup>10</sup> en de verschillende cyber-securityontwikkelingen in brede zin onderstrepen het belang om informatiebeveiliging op orde te hebben. Wij vinden het daarom een goede zaak dat JenV als vervolg op de Red Teaming in december 2021 het verbeterplan IB 2.0 heeft opgesteld. Het plan richt zich in de komende vijf jaar op:

1. Het inzichtelijk maken van kwetsbaarheden in de JenV-infrastructuur in de breedste zin;
2. Het detecteren van cyberdreigingen op alle plaatsen in de JenV- infrastructuur en -systemen waar het risico op een aanval het grootst is.
3. Het trainen van de JenV-organisatie in de kordate en professionele reactie op cyberaanvallen.
4. Het zekerstellen van herstelcapaciteiten

Wij gaan de komende maanden graag met JenV in gesprek over de wijze waarop de ADR een rol kan spelen bij (het bewaken van) de uitvoering van het verbeterprogramma. Het ministerie stelt, binnen de gekozen tijdsspanne van vijf jaar, prioriteiten en stuurt waar nodig tussentijds bij om tijdig in te spelen op de steeds toenemende cyberdreigingen. Wij zullen letten op de wijze waarop deze prioritering en bijstelling plaatsvinden. JenV geeft aan informatiebeveiliging als *chefsache* te beschouwen en op dit onderwerp ook sterke centrale sturing te willen toepassen; dit juichen wij toe. JenV-organisaties classificeren door middel van de *Quick Scan* IB minimaal driejaarlijks hun systemen. Incidenteel zien wij nu soms dat een systeem dat essentieel is voor het primaire proces,

---

<sup>10</sup> Log4j is een wereldwijd gebruikte tool voor de logging van software, waarin in december 2021 een belangrijke kwetsbaarheid werd aangetroffen die aanvallen van buiten mogelijk maakte.

desondanks door de uitvoerder van zo'n proces niet als 'kritiek systeem' is aangemerkt. DI&I heeft ons verzekerd dat lagere classificatie er niet toe leidt dat een systeem binnen het programma met minder prioriteit wordt behandeld en dat het programma zich richt op de totale technische en applicatieve infrastructuur van JenV-organisaties. Deze keuzes zijn niet expliciet verwoord in het opgestelde IB-plan.

Wij adviseren HDBV en DI&I:

- expliciet aan te geven wat exact onder de scope van het IB-plan van de gehele infrastructuur van J&V wordt verstaan en wat hier buiten valt.

#### 4.4 **Het uitbreiden van het M&O-beleid naar andere financiële instrumenten waar sprake is van afhankelijkheid van derdengegevens, geeft handvaten bij het opstellen van regelingen**

De ADR heeft in 2021 het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij de ministeries specifiek onderzocht. M&O is één van de rechtmatigheidscriteria en is nadrukkelijker in beeld gekomen met alle regelingen die in het kader van de gevolgen van de coronacrisis zijn opgesteld. Als onderdeel van deze ADR-brede inventarisatie hebben wij de opzet van het M&O-beleid bij JenV beoordeeld.

Het M&O-beleid ten aanzien van subsidies is bij JenV vastgelegd in het "Kader ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies - M&O-beleid subsidies JenV". Van M&O-risico's is sprake wanneer JenV afhankelijk is van derdengegevens bij het verstrekken van gelden aan natuurlijke personen en rechtspersonen buiten J&V. Dit speelt niet alleen bij subsidies maar ook bij het verstrekken van gelden via andere financiële instrumenten, zoals bijdragen aan ZBO's (zelfstandige bestuursorganen) en RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak), bijdragen aan medeoverheden en eventuele schadevergoedingen. Wij hebben geconstateerd dat in het bijdragebeheer (ZBO's, RWT's en Sui Generis) meerdere beheersmaatregelen zijn getroffen om onder andere M&O-risico's te mitigeren, zoals toezichtarrangementen, informatieprotocollen, risicoanalyses, accountantsprotocollen en periodieke inventarisatie naar M&O incidenten. Echter in opzet zijn de kaders voor het M&O-beleid voor de bijdragen niet beschreven. Het M&O beleid voor bijdragen kan met andere maatregelen ingericht worden dan het M&O-beleid subsidies.

In verband met crises als gevolg van corona en wateroverlast zijn in het afgelopen jaar enkele regelingen opgesteld. Omdat deze regelingen soms binnen een kort tijdsbestek tot stand komen, bestaat het risico dat onderdelen van het M&O-beleid, M&O-risico's en daaruit volgende mitigerende maatregelen, over het hoofd worden gezien. Het beschrijven van de verschillende aspecten van het beleid en het opstellen van een format voor een risicoanalyse kan behulpzaam zijn om dit te voorkomen. Daarmee neemt het risico af op fouten en/of onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid bij de verlening en/of bij de vaststelling.

Naast het uitbreiden van M&O-beleid voor subsidies richting andere financiële instrumenten zien wij de volgende mogelijkheden tot verscherping van het kader ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies:

- In het kader is opgenomen dat voorlichting over de regeling plaats moet vinden, maar de wijze waarop voorlichting plaatsvindt ontbreekt;
- In het kader zijn verschillende sancties benoemd, maar de sancties zijn niet gepubliceerd. Het publiceren van sancties kan een preventieve werking hebben;
- In het kader staat dat regelingen periodiek geëvalueerd moeten worden. De wijze waarop dat gebeurt en welke actoren hierbij betrokken zijn, is niet weergegeven;

Wij adviseren DFEZ:

- *het M&O-beleid subsidies JenV uit te breiden met of een apart M&O-beleid op te stellen voor andere financiële instrumenten waar sprake is van afhankelijkheid van derdengegevens;*
- *een format op te stellen voor het uitvoeren van een risicoanalyse bij nieuwe regelingen, en beschikbaar daarvan breed bekend te stellen;*
- *het M&O-beleid subsidies JenV aan te scherpen met bovenstaande elementen.*

#### 4.5 Monitoring uitnutting ROK's leidt momenteel niet tot risico's voor JenV

In een tweetal arresten van het Hof van Justitie (C-216/17 van ultimo 2018 en C-23/20 van 17 juni 2021) is bevestigd dat in (Rijksbrede) Raamovereenkomsten (ROK's) een maximumwaarde dan wel maximum hoeveelheid moet worden vermeld. Daarnaast is uitgesproken dat de Raamovereenkomst haar geldigheid niet alleen verliest bij einde looptijd, maar ook als de uitnutting via Nadere Overeenkomsten deze maximumwaarde overschrijft. De Commissie voor Bedrijfsjuridisch Advies (CBA) heeft hierop een tweetal adviezen uitgebracht (CBA-117 en CBA-125) hoe deze uitspraken geduid moeten worden.

De ADR is in 2021 begonnen om hierop te toetsen en heeft daarbij het standpunt ingenomen dat ROK's die zijn *aangekondigd* na 17 juni 2021 en waarbij géén maximumbedrag of hoeveelheid staat vermeld, als onrechtmatig worden aangemerkt.

Om overschrijding van maximumwaarden te kunnen vaststellen, is monitoring nodig. Voor Rijksbrede ROK's geldt bovendien dat hiervoor de *categorie*-manager verantwoordelijk is: dat is het onderdeel van de Rijksoverheid dat – mede ten behoeve van overige opdrachtgevers binnen de Rijksoverheid – een dergelijke ROK voor een bepaalde inkoop is aangegaan. Het uitvoeren van monitoring kan een uitdaging zijn, wanneer informatie over aangegane (nadere) overeenkomsten onvoldoende gedetailleerd is vastgelegd, slecht toegankelijk is of niet (tijdig) gedeeld wordt. De overkoepelende verantwoordelijkheid voor het bewaken van uitnutting van Rijksbrede ROKs ligt bij het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO).

JenV is nagegaan dat elke ROK die *aangekondigd* is ná 17 juni 2021 de maximale waarde/hoeveelheid bevat en dat maatregelen zijn genomen om de uitnutting van de (Rijksbrede) ROK's te kunnen bewaken. Het risico op onrechtmatigheden is daarom op dit moment voor het ministerie en de agentschappen niet aanwezig.

#### 4.6 Uitgevoerde interne controles leiden nog te weinig tot centraal inzicht in de kwaliteit van de beheersing

Om de kwaliteit van financiële administraties te waarborgen, is het gebruikelijk dat medewerkers op verschillende niveaus in de organisatie hierop controles uitvoeren. Vaak wordt dit controlestelsel aangeduid als de zgn. *Three lines of defense*, waarbij 1<sup>e</sup>-lijnscontroles worden uitgevoerd binnen de unit met directe verantwoordelijkheid voor de (deel-)administratie, 2<sup>e</sup>-lijns controles door medewerkers in een toezichthoudende rol zoals concerncontrol, en 3<sup>e</sup>-lijnscontroles door bijvoorbeeld de accountant. Het idee hierachter is dat eventuele initiële fouten door deze drie achtereenvolgende 'verdedigingslijnen' worden afgevangen, zodanig dat de financiële administratie en verantwoording vrij zijn van materiële fouten en onzekerheden. De efficiëntie en effectiviteit van zulke controles hangt samen met een goede risicoanalyse, duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor welke controles, goede documentatie van uitgevoerde werkzaamheden, heldere rapportage van de bevindingen en – waar nodig – het snel treffen van adequate maatregelen. Als deze componenten goed zijn ingeregeld, kunnen de 'lijnen' van elkaars werkzaamheden gebruikmaken. De controle-druk op de organisatie neemt hierdoor af en de organisatie is zelf 'in control'.

Binnen het JenV-concern geldt dat elke organisatie eindverantwoordelijk is voor de eigen administratie, maar deze administratie wordt niet alleen binnen die eigen organisatie gevoerd, maar ook door shared servicecentra op het terrein van administratie en inkoop. Deze dergelijke taakverdeling is nog relatief nieuw (de administratieve shared servicecentra bedienen pas sinds begin 2020 de volle breedte van JenV-organisaties) en het samenspel vereist goede afspraken. Ondanks het bestaan van *Service Level Agreements* is er soms nog verschil van inzicht tot hoever verantwoordelijkheden en bevoegdheden strekken, en dit blijkt voor de betrokken partijen niet altijd eenvoudig oplosbaar. Eenzelfde beeld geldt voor de interne controle (IC-)werkzaamheden. Deze vinden erg verspreid plaats: controles in de 1<sup>e</sup> lijn worden deels uitgevoerd bij de vele verschillende JenV-organisaties en –onderdelen *zelf*, en deels bij de inkoopcentra en de financiële shared servicecentra (SSC's): het Financieel dienstencentrum (FDC DJI) en het Centrum voor Financiële Administratie (CFA GVKA). Dit geldt ook voor 2<sup>e</sup>-lijnscontroles. Sommige JenV-organisaties beschikken daarnaast over een eigen interne auditdienst.

JenV heeft de afgelopen jaren al duidelijk geïnvesteerd in IC, bijvoorbeeld door het introduceren van dashboards waarmee een deel van de controles beter kan worden gedocumenteerd. Wij hebben veel waardering voor de initiatieven op dit terrein. Wat nog wel ontbreekt is een JenV-breed kader waarin de samenhang in interne controles en de eisen aan opzet, uitvoering en verantwoording over IC zijn vastgelegd. Dit draagt eraan bij dat IC-werkzaamheden door individuele JenV-organisaties of -onderdelen niet altijd worden beschouwd als onderdeel van een breder stelsel, (te) beperkt worden uitgevoerd, onvoldoende worden gedocumenteerd en/of dat hierover te weinig inzichtelijk wordt gerapporteerd. De wijze waarop CFA GVKA en FDC DJI momenteel hun *intern-gerichte* IC-werkzaamheden invullen, past in dit beeld. Dat de IC-werkzaamheden bij de diverse JenV-organisaties in onvoldoende mate een samenhangend controlestelsel vormen, maakt dat op departementaal niveau niet altijd tijdig inzicht bestaat in financieel beheerisico's. ADR en DFEZ zullen in 2022 in overleg treden om te bespreken op welke wijze het controlestelsel de komende jaren kan worden versterkt.

## 4.7 Onderzoeken financieel beheer

### 4.7.1 *Fiscale beheersing in opzet verbeterd door inrichting Tax Control Framework*

In 2020 rapporteerde de Belastingdienst over een bij JenV uitgevoerd boekenonderzoek over de loonbelasting 2015. Hieruit bleek dat de fiscale beheersing op diverse punten te wensen overliet. De bevindingen leidden tot naheffingen en boetes. Het door ons in 2021 uitgevoerde financieel beheer onderzoek had tot doel vast te stellen of JenV in reactie hierop voldoende maatregelen heeft getroffen om de fiscale beheersing te verbeteren. Omdat de verbetermaatregelen relatief recent zijn doorgevoerd, hebben wij vooral de *opzet* beoordeeld. Deze is ons inziens toereikend om herhaling te voorkomen van fouten, zoals deze eerder door de Belastingdienst werden geconstateerd.

JenV geeft aan in goed overleg met de Belastingdienst toe te werken naar horizontaal toezicht. In aanloop hiernaartoe heeft JenV met hulp van een extern adviseur en brede betrokkenheid vanuit de organisatie een Tax Control Framework opgezet. Het opgerichte Centraal Fiscaal Contactpunt (CFC) is dossierhouder, aanjager en vraagbaak voor het thema 'fiscaliteit'. Het CFC heeft een intern controleplan en een fiscaal statuut opgesteld. Het controleplan 2021 raakt aan de belangrijkste bevindingen uit het boekenonderzoek en wordt JenV-breed uitgevoerd. Het CFC ziet toe op de tijdigheid en kwaliteit van deze controles. Regelgeving is samengebracht op een centrale website en het CFC verzorgt trainingen en organiseert periodieke overleggen om kennis op peil te brengen en actueel te houden.

Naar aanleiding van ons onderzoek zien wij nog enkele nadere verbetermogelijkheden voor de rol van het CFC en rond het bevorderen van kennisdeling. De verantwoordelijkheden t.a.v. implementatie en uitvoering van de fiscale regelgeving zijn in lijn met de organisatiestructuur van JenV decentraal belegd. Daardoor heeft het CFC, los van de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles, weinig zicht op hoe dit wordt ingevuld. Als JenV-organisaties actief zouden rapporteren over de inrichting van hun fiscale processen, brengt dit het CFC beter in positie om tijdig (te helpen) risico's te mitigeren. Rond kennisdeling zou het goed zijn om gericht in kaart te brengen welke medewerkers gebaat zijn bij het volgen van trainingen en te zorgen dat dit gebeurt. De centrale CFC-website kan een belangrijkere rol spelen dan nu het geval is.

Wij geven de departementsleiding en DFEZ in overweging:

- verzoek JenV-organisaties zich te committeren aan het actief informeren van CFC over belangrijke aspecten van de fiscale processen;
- maak het volgen van de fiscale training verplicht voor die medewerkers die duidelijk een rol vervullen in fiscale processen;
- maak beter gebruik van de centrale CFC-website door alle fiscaal-relevante informatie hier samen te brengen en op een toegankelijke manier aan te bieden (bijv. modulaire weergave van regelgeving, toevoegen van praktijkvoorbeelden, FAQ, actualiteiten).

#### 4.7.2 *Totstandkoming en aanpassingen van de begroting is in opzet een beheerst proces, tijdig aanvragen van verplichtingenbudget vraagt nog aandacht*

Tenminste eens in de vijf jaar dient het begrotingsbeheer als onderwerp van een financieel beheeronderzoek van de ADR te worden opgenomen. In 2021 hebben wij een inventariserend onderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in de totstandkoming van de begroting van JenV. Het onderzoek richtte zich met name op de opzet van het proces.

DFEZ coördineert de gehele begrotingscyclus binnen JenV en draagt zorg voor de organisatie van een ordentelijk begrotingsproces.

De totstandkoming van de begroting en het aanpassen van de begroting is in opzet een beheerst proces. Extra aandacht hebben wij besteed aan de toelichting van verplichtingenmutaties in de slotwet, omdat het soms lastig blijkt om de mutatie aan te wijzen die geleid heeft tot een overschrijding of onderschrijding van het verplichtingenbudget en de toelichting daardoor mogelijk niet het vereiste inzicht zou geven. Tevens hebben wij vanuit de ontvangsten teruggekeken of grote fluctuaties in de ontvangsten tussen jaren wellicht veroorzaakt zouden zijn door bovenmatige bevoorschotting in het jaar ervoor. Zowel voor het beoordelen van de toelichting op de verplichtingenmutaties als de schommeling in de ontvangsten hebben wij geen aanwijzing dat de hierboven genoemde mogelijke problemen zich ook werkelijk manifesteerden.

In de praktijk vraagt het tijdig aanvragen van verplichtingenbudget nog aandacht. Zo is er geen rekening mee gehouden dat door een late verlening van enkele bijdragen in 2021 zowel de bijdragen 2021 als 2022 verleend worden en voor deze bijdragen twee keer zoveel verplichtingenbudget noodzakelijk is. De overschrijding van het verplichtingenbudget is in de slotwet toegelicht.

Onderwerpen die wij mogelijk in een volgend onderzoek betrekken, zijn:

- de verdere doorontwikkeling van het Prognosemodel Justitiële Ketens. Als eerste fase hierin heeft een extern onderzoeksbureau onder verantwoordelijkheid van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) geïnventariseerd wat de behoefte is aan ramingsinformatie bij de betrokken organisaties en onderdelen van JenV (*Klant en Ketens; Het Prognosemodel Justitiële Ketens gezien door Gebruikers januari 2020*);
- de betrouwbaarheid van de prognoses van de ontvangstenramingen, met name als het gaat om *Afpakken en Boeten en Transacties*;
- de relatie tussen begrotingsbeheer door DFEZ op centraal niveau en begrotingsbeheer decentraal bij de agentschappen;
- de beheersing van de processen rondom het inzichtelijk maken van toekomstige verplichtingen die ontstaan uit politieakkoorden.

#### 4.8 **Vertraging implementatie nieuwe bekostigingssystematiek Forensische Zorg bij DJI**

Met ingang van 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op een nieuwe bekostigingssystematiek voor de forensische zorg en GGZ: het “Zorgprestatie model” (ZPM). De implementatie van het ZPM vergt aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers en van de directie Forensische zorg (dForZo) in onder andere de applicatie FCS. Landelijk bestaan zorgen over de tijdige realisatie van deze aanpassingen. Problemen in de tijdige realisatie kunnen gevolgen hebben voor de beheersing rond en de kwaliteit van de facturatie.

Door de late implementatie van de factureringsfunctionaliteiten zal pas in de loop van 2022 blijken hoe betrouwbaar de facturering uit de onderliggende registraties is. Vanwege het grote aantal mutaties en de omvangrijke bedragen kan de impact op de processen en het beeld bij de kosten van DJI aanzienlijk zijn. Het is daarom noodzakelijk dat dForZo in nauw contact blijft met de zorgaanbieders en IT-leveranciers om samen landelijk te bewaken dat de implementatie van zowel de registratie- als de factureringsfunctionaliteiten voor het ZPM succesvol verloopt.

DJI/dForZo onderkent de risico's die samenhangen met dit transitieproces en heeft hierop ingespeeld door noodscenario's en plannen gereed te hebben voor in het geval de voortgang bij één of meerdere zorgaanbieders stagneert.

#### 4.9 Incidenten bij Justis onderstrepen het belang van risicobewustzijn bij inzet van IT

Voor een (nieuwe) baan is vaak een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) nodig. In sommige branches, bijvoorbeeld de kinderopvang, is dit zelfs wettelijk verplicht. Dienst Justis handelt de VOG-aanvragen af en is de enige instantie in Nederland die de VOG afgeeft.

In de loop van 2021 stelden wij tekortkomingen vast in de autorisatie-inrichting van het systeem dat gebruikt wordt voor de afgifte van de VOGs. Deze waren het gevolg van bewuste aanpassingen in de autorisatie-inrichting waarbij het organisatie- en formatie-rapport als uitgangspunt is genomen. Het doel hiervan was de kwaliteit verbeteren, medewerkers meer verantwoordelijkheid te geven waardoor ze flexibeler ingezet konden worden en zo productiedoelstellingen te realiseren. De tekortkomingen maakten het bijvoorbeeld mogelijk dat gedurende enige tijd VOGs werden afgegeven op basis van beoordeling door één individuele medewerker, ook in die gevallen waarbij volgens de procedures van Justis de VOG-aanvraag door meerdere medewerkers moest worden beoordeeld. Hierdoor was sprake van een verhoogd risico op onterechte verstrekking. Naar aanleiding van onze bevindingen heeft Justis een groot aantal aanvragen opnieuw beoordeeld en vastgesteld dat van onterechte VOG-verstrekking géén sprake is geweest. Tevens zijn onmiddellijk maatregelen getroffen om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Medio oktober 2021 trad een grote ICT-verstoring op. Deze trof meerdere aantal systemen bij verschillende organisaties binnen de Rijksoverheid, waaronder ook het systeem voor afhandeling van VOG-aanvragen bij Justis. Met name de systemen van organisaties waarvoor een verhoogd serviceniveau was ingeregeld, waren snel weer online. Het proces van VOG-verstrekking kon pas op 1 november weer hervat worden. Justis voldoet daarmee niet aan de maatregel in de *Baseline Informatiebeveiliging Overheid* die stelt dat bij calamiteiten de dienstverlening van bedrijfskritische onderdelen uiterlijk binnen een week moet zijn hersteld<sup>11</sup>. Mede gezien de complexiteit / keten-afhankelijkheden bij het VOG-systeem zouden afspraken over *High Availability* kunnen bijdragen aan sneller herstel; JenV neemt dat hogere serviceniveau momenteel niet af bij SSC-ICT. Bij de ontwikkeling van het VOG-systeem heeft Justis op basis van een risicoanalyse en kostenweging besloten geen high availability in te zetten. Recent heeft SSC-ICT de dienstverlening aan Justis overgedragen aan de Justitiële ICT-organisatie (JIO). Justis geeft aan samen met JIO onderzoek te zullen verrichten welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn om ook bij calamiteiten te voldoen aan de BIO-norm van een week.

Wij adviseren Justis:

- *om in het tweede kwartaal een nieuwe risicoanalyse uit te voeren op de procesautomatisering om na te gaan of de risico's en de genomen beheersmaatregelen nog wel in lijn zijn gezien het belang van haar processen en de toegenomen cybersecurity-dreiging. En hierbij nadrukkelijk te betrekken dat back-up en recovery voldoende frequent, maar minimaal eens per jaar, getest zouden moeten worden.*

---

<sup>11</sup> Baseline Informatiebeveiliging Overheid, maatregel 17.1.3.3.

## Bijlagen



Aan: de minister van Justitie en Veiligheid

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Justitie en Veiligheid gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2021 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021;
- de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

#### *De basis voor ons oordeel*

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Justitie en Veiligheid zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

#### *Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan*

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikt niet over een concern-brede geformaliseerde frauderisicoanalyse, waarin de risico's op fraude binnen het ministerie en de bijbehorende baten- en lastenagentschappen en diensten benoemd zijn alsmede de ten aanzien hiervan getroffen beheersmaatregelen. Wel rapporteren alle JenV-onderdelen verplicht elk tertaal of eventuele interne en externe fraudemeldingen tijdig zijn gemeld bij de directie Financieel-Economische Zaken. De directie Financieel-Economische Zaken bewaakt dat deze informatie wordt verstrekt en analyseert de uitkomsten hiervan. Over 2021 zijn geen fraudemeldingen gerapporteerd die effect hebben op de financiële verantwoording.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben risicogericht vastgesteld dat boekingen in de financieel-administratieve systemen plaatsvinden onder adequate functiescheiding, en aanvullend data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Hierbij hebben wij o.a. aandacht besteed aan handmatige boekingen van zekere omvang met een ongebruikelijke combinatie van rekening en transactietype of geboekt door een ongebruikelijke verwerker. Data-analyse is ook ingezet om vast te stellen of boekingen afwijkende periodes en op ongebruikelijke momenten hebben plaatsgevonden. Verder hebben wij de zakelijke beweegredenen onderzocht van significante transacties met de baten- en lastenagentschappen, en overige verbonden partijen en andere transacties die ongebruikelijk lijken, waaronder transacties met onduidelijke onderliggende behoeftestelling. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er kan sprake zijn van risico's bij de verantwoording van (bijvoorbeeld onvolledige) opbrengsten (interne fraude) bij de baten- en lastenagentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Hierbij zijn we nagegaan of er voldoende functiescheiding aanwezig is, de juiste grondslagen en afgrenzing zijn gehanteerd. Voorts hebben wij journaalboekingen gecontroleerd van posten die mogelijk buiten het reguliere proces om in de financiële administratie zijn verantwoord. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op wederrechtelijk onttrekken van financiële middelen door medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, bijbehorende baten- en lastenagentschappen en diensten en eventuele derden. Wij onderzoeken daarom jaarlijks opzet, bestaan en werking van het autorisatiebeheer van de gebruikte financieel-administratieve systemen, en in het bijzonder de betaalorganisatie waaronder het beheer van crediteurenstamgegevens. Bij onze gegevensgerichte werkzaamheden stellen wij vast dat aan de juiste crediteuren is betaald. Aanvullend hebben wij met behulp van data-analyse gecontroleerd of sprake is geweest van het kortstondig wijzigen van

bankrekening-/IBAN-gegevens en opmerkelijke patronen in de uitgaande geldstroom.

De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij opzet, bestaan en werking beoordeeld van de maatregelen die Justitie en Veiligheid heeft getroffen om inkopen en aanbestedingen rechtmatig, waaronder op objectieve wijze, tot stand te brengen. Bij doorbelastingen en correcties is data-analyse ingezet om vast te stellen of boekingen terecht in mindering van bezwaar zijn geboekt. Bij het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij onder andere beoordeeld of toereikend bewijs van levering aanwezig is. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikt over een database van (vermoedens van) integriteits-schendingen, waaronder schendingen van financiële aard, en informeert de ADR elk tertaal actief of financiële integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Aanvullend spreken wij meerdere malen per jaar met de Coördinator Integriteit; onder andere over mogelijke signalen van fraude, opvolging die daaraan gegeven wordt en activiteiten die het ministerie ontplooit om integere omgang met personen, geld, goederen en data te bevorderen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden) waartegen onvoldoende wordt opgetreden, bij de toekenning en vaststelling van subsidies en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O-beleid. Als onderdeel van onze gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan risico's en maatregelen rond de regeling Tegemoetkoming Waterschade Limburg, staatssteunrisico's rond bijdragen voor de controle van Coronatoegangsbewijzen en het niet-geformaliseerd zijn van het M&O-beleid rond bijdragen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude bij dienstverleningsprocessen waarbij baten- en lastenagentschappen en diensten van het ministerie van Justitie en Veiligheid aan burgers producten (besluiten, verklaringen) verstrekken die een economische waarde vertegenwoordigen. Voor zover niet reeds afgedekt door onze werkzaamheden inzake volledigheid van opbrengsten, betreft dit risico's waarbij een eventueel financieel effect relatief gering zal zijn. Wij hebben in de loop van 2021 tekortkomingen vastgesteld in de autorisatie-inrichting van het systeem dat gebruikt wordt voor de afgifte van Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG), en dienst Justis en het ministerie van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over hieraan gerelateerde (fraude-)risico's. Justis heeft naar aanleiding hiervan maatregelen getroffen en op basis van herbeoordeling van VOGs vastgesteld dat van onterechte VOG-verstrekking géén sprake is geweest. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie**

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat<sup>12</sup>.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

## **Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten**

### *Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten*

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

### *Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten*

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;

---

<sup>12</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie<sup>13</sup>;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Justitie en Veiligheid onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

---

<sup>13</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

### **Controle getrouw beeld financiële overzichten**

Als eerste 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 zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen 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 saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

#### *Overschrijding van rapporteringstoleranties*

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

### **Onderzoek beheer**

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

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.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- het begrotingsbeheer;
- het voorschottenproces;
- het beheer van fiscale processen.

### **Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie**

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

### **Verspreidingskring**

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Justitie en Veiligheid dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00