



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Versie 1.0 **DEFINITIEF**

Interim rapport 2022

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

d.d. 20 oktober 2022

Kenmerk: 2022-0000243580



Inhoudsopgave

> Inleiding	3
> Algemeen beeld	4
> Stand van zaken bevindingen 2021	7
> Potentiële nieuwe bevindingen 2022	16
> Ontwikkelingen	21
> Stand van zaken financieel en materieelbeheer-onderzoeken	27



Inleiding

Algemeen

- In deze Powerpoint-rapportage doen wij tussentijds verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk hebben verricht in het kader van onze wettelijke taak over 2022 t.a.v het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2023 worden gerapporteerd in het auditrapport 2022, kunnen daarom afwijken van deze tussentijdse uitkomsten.
- In dit interim-auditrapport signaleren wij bevindingen en risico's die de aandacht behoeven zodat in 2022 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen, en rapporteren wij over de voortgang van in het kader van de wettelijke taak uitgevoerde financieel en materieelbeheer-onderzoeken.

Doel en doelgroepen

- Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken.
- De Auditdienst Rijk (ADR) is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor door de ADR uitgebrachte (interim- en eind-)rapporten gelden de voorschriften uit de Wet Open Overheid; het rapport dient binnen vier weken op de website van de rijksoverheid geplaatst te worden door de opdrachtgever, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.



Algemeen beeld

- In algemene zin zijn wij positief over de inzet waarmee JenV bezig is met implementatie van verbetermaatregelen naar aanleiding van onze eerdere aanbevelingen. Dit vraagt wel de nodige tijd.
- Rond het beheer van de Afpakketen bij het Openbaar Ministerie (pagina 8-10) vordert implementatie langzaam; verbeterprocessen worden gedegen opgepakt maar de doorlooptijd is lang. Overleg met ketenpartijen om verbeteringen te realiseren heeft nog weinig opgeleverd. De adviescommissie ICT-toetsing heeft negatief geadviseerd op het plan voor het nieuw beslaginformatiesysteem (BIS); aanbesteding en implementatie lopen hierdoor vertraging op. De werkgroep voor implementatie van maatregelen rond *openstaand recht* is onlangs gestart.
- DJI¹ (pagina 11-12) heeft een project ingericht ter verbetering van het financieel beheer. Als onderdeel hiervan worden alle DJI-onderdelen via *roadshows* geïnformeerd over de nieuwe kaderstelling, werkinstructies t.a.v. prestatieverklaren en de belangrijkste aandachtspunten/spelregels rond inkoopbeheer. Het is nog te vroeg om hierdoor al zichtbare verbetering te kunnen waarnemen. Maatregelen uit een verbeterplan gericht op de eerder gerapporteerde inkoop-onrechtmatigheden worden in oktober doorgevoerd. Naar verwachting zal de fouttolerantie van JenV's agentschaps-paragraaf in 2022 opnieuw overschreden worden door inkooponrechtmatigheden bij DJI en JIO².

¹ DJI: Dienst Justitiële Inrichtingen

² JIO: Justitiële ICT Organisatie



- vervolg -

- Prestatieverklaringen bij andere JenV-organisaties (pagina 13) treffen wij bij onze controles vaker aan dan voorheen; de kwaliteit ervan vraagt nog wel aandacht.
- Bij het Personeelsbeheer (pagina 14) is de PDCA³-cyclus verder versterkt.
- Verbeteringen in de beveiliging van componenten (pagina 15) in Oracle door SSC-ICT⁴ zijn pas in juni 2022 doorgevoerd; wij zullen deze beoordelen in onze tweede onderzoeksperiode.
- (Potentiële) nieuwe bevindingen zijn:
 - Bij DJI leidt vertraging in de facturatie van forensische zorg (pagina 17) mogelijk tot **ernstige onzekerheden in de controle**. Als de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders niet kan worden vastgesteld, kan deze onzekerheid de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening van DJI en die van het ministerie van Justitie en Veiligheid raken.
 - Procedures rond datafixes bij het CJIB⁵ (pagina 19) zijn nog niet op het benodigde niveau. Dit leidt tot risico's voor continuïteit en data-integriteit.
 - Onvolledige opvolging van gesignaleerde functiescheidingsconflicten in Oracle (pagina 20) door DFEZ en FDC⁶ kan tot risico's leiden.

³ PDCA: *Plan Do Check Act*. Model voor continue proces- en organisatieverbetering

⁴ SSC-ICT: *Shared Service* Centrum ICT, ICT-dienstverlener van en voor het Rijk

⁵ CJIB: Centraal Justitieel Incassobureau

⁶ FDC: Financieel Diensten Centrum bij DJI, verzorgt admin. diverse JenV-organisaties



- vervolg -

- Tenslotte rapporteren wij over de volgende ontwikkelingen:
 - JenV is verantwoordelijk voor bekostigingsregelingen door middel waarvan de opvang van ontheemden uit Oekraïne (pagina 22) wordt gefinancierd. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de controleerbaarheid van verantwoordingen door de gemeenten.
 - Overleg over bewaken van en rapporteren over de verlofspaarregeling (LFU⁷) van de Nationale Politie (pagina 24) heeft nog niet geleid tot concrete afspraken. Gezien het lange termijn begrotingsrisico is het van belang te definiëren welk deel van de verlofopbouw impact kan hebben op de inzetbaarheid van de politie en daar transparant over te zijn.
 - JenV's administratieve *shared service centra* worden in 2023 samengevoegd (pagina 25). Hieraan zijn risico's verbonden met mogelijke impact op de kwaliteit van het financieel beheer.
 - DFEZ⁸ heeft een goede eerste versie opgeleverd van een concernbrede frauderisicoanalyse (pagina 26). Hiermee geeft JenV nadere invulling aan haar verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude bij het eigen ministerie.



⁷ LFU: Levensfase-Uren

⁸ DFEZ: Directie Financieel-Economische Zaken



Stand van zaken bevindingen 2021

Bron: Auditrapport 2021 VI – Justitie en Veiligheid

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

In ons Auditrapport 2021 stonden vijf bevindingen vermeld. Deze Powerpoint-rapportage gaat in op de stand van zaken t.a.v. van deze bevindingen:

- > pagina's 8 - 10
- > pagina's 11 - 12
- > voortgang wordt beoordeeld bij de 2e tertaalafsluiting van Oracle dit najaar (zie pagina 13 voor voortgang op een deelaspect)
- > pagina 14
- > pagina 15



Beheer Afpakketen; implementatie maatregelen vordert langzaam

In algemene zin hebben wij een positief beeld van de gedegen wijze waarop het Openbaar Ministerie (OM) omgaat met het implementeren van verbetermaatregelen naar aanleiding van onze eerdere aanbevelingen. Na analyse vindt planvorming en besluitvorming plaats, waarna implementatie volgt. Tegelijkertijd zien wij dat de doorlooptijd lang is en het erg veel moeite kost om voortgang te maken. Overleggen met ketenpartijen om structurele verbeteringen te realiseren laten nog weinig concrete resultaten zien.

- Terugblik: in 2021 is de bevinding afgeschaald t.a.v. beheer waardebeslag van *Ernstig* naar *Licht*, t.a.v. openstaand recht is de bevinding op *Gemiddeld* gehandhaafd. In 2021 zijn door het OM concrete verbeterplannen en verbeteracties opgesteld. In 2022 wordt verder gewerkt aan implementatie van deze maatregelen.
- Het OM heeft eind 2021 zelf bestaan en werking getoetst van de op dat moment doorgevoerde maatregelen. Bevindingen worden opgepakt. In 2022 wordt een vervolgaudit uitgevoerd.
- Een nieuw beslaginformatiesysteem (BIS) voor de ketenpartners was voorzien in 2023, maar loopt vertraging op.
- Het OM voert gerichte acties uit om de juistheid en volledigheid van het openstaand recht te borgen. Hiertoe worden structurele oplossingen gezocht.
- Het OM is verantwoordelijk voor de processen binnen het OM, JenV is overkoepelend verantwoordelijk voor de (regie op de) keten (DGO⁹, Nationale Politie, Rechtspraak, CJIB, Domeinen Roerende Zaken). Voor een deel van de problematiek/oplossing is het OM derhalve afhankelijk van andere partijen. Een actieve houding van het OM blijft hierbij noodzakelijk.



Waardebeslag; nieuw systeem (BIS) loopt vertraging op

De implementatie van het **Verbeterplan beslag** loopt:

- In 2021 zijn landelijke registratievoorschriften beslag ingevoerd voor uniforme, juiste en volledige administratie van beslag. Het OM voert eind 2022 opnieuw een interne audit uit om de effectieve werking van deze maatregelen te toetsen;
- Voorbereidingen worden getroffen om te komen tot een nieuw beslaginformatievoorzieningssysteem (BIS) met geautomatiseerde koppelingen tussen de ketenpartners. De adviescommissie ICT-toetsing heeft de plannen van het BIS beoordeeld. Het voorlopige oordeel is negatief, wegens te optimistische baten, complexiteit van het ontwerp en het ontbreken van een realistisch en gezamenlijk plan. De aanbesteding en implementatie gaat hierdoor vertraging oplopen;
- Er wordt gewerkt aan nader inzicht in de juistheid en volledigheid van de door Domein Roerende Zaken afgestorte gelden uit verkopen van strafrechtelijk beslag en uitbetaalde schadevergoedingen. Dit proces verloopt moeizaam, ondanks inzet vanuit het OM;

In het verbeterplan 2022 is als actiepunt opgenomen te onderzoeken of met behulp van data-analyse de controle van de tussenrekeningen beslag verder te automatiseren is, zodat de controlelast kan worden verminderd.

Het OM verwacht dat implementatie van de verbetermaatregelen zal leiden tot een verbetering van het beslagbeheer, een hogere kwaliteit van managementinformatie, en zowel meer inzicht in de volledigheid van ontvangsten als een reductie in opslagkosten bij Domein Roerende Zaken.



Openstaand recht; werkgroep implementatie net gestart

Het OM heeft in 2021 een externe projectleider aangetrokken om structurele verbeteringen t.a.v. Openstaand Recht aan te brengen. Plannen zijn in concept beschreven. Besluitvorming volgt. Een werkgroep gaat de implementatie oppakken.

Het **Verbeterplan openstaand recht** bestaat verder o.a. uit de volgende gerichte acties door het OM:

- Meer grip krijgen op tijdigheid executie ontnemingszaken middels inzet van uitzonderingsrapportages en monitoring controls in afstemming met ketenpartners. Er wordt gewerkt aan een koppeling tussen NIAS¹⁰ en GPS¹¹;
- Signaallijsten ontwikkelen om te kunnen volgen of alle gerechtelijke uitspraken zijn ontvangen en verwerkt;
- Stroomlijnen van het administratieve proces bij OM, de rechtbanken en CJIB;
- Vervolg *root cause*-analyse ontnemingsmaatregelen (bij voorgaande query's niet naar voren gekomen zaken);
- Aanscherpen AO/IC¹² en opleiden van medewerkers en werkinstructies.

Risico's zoals deze door het OM en de ADR zijn aangegeven:

- De primaire processystemen zijn niet gebouwd om het openstaand recht te ondersteunen (zowel in vastlegging als termijnbewaking etc.). Tevens is het niet eenvoudig de executeerbare werkvoorraad inzichtelijk te maken;
- Tijdigheid en kwaliteit van primaire registratie in de keten;
- Instabiliteit van de IT-omgeving (beschikbaarheid, continuïteit);
- Afhankelijkheid van ketenkoppelingen en ketenpartners.

Het saldo Openstaand Recht wordt met ingang van 2021 niet langer in de jaarrekening van het OM maar in die van JenV gerapporteerd. Eventuele fouten of onzekerheden vormen daardoor geen risico voor de (goedkeuring bij) de financiële verantwoording.

¹⁰ NIAS: Nieuw Appel Systeem, registratie van hoger beroep zaken strafrecht domein

¹¹ GPS: Geïntegreerd Processysteem Strafrecht

¹² AO/IC: administratieve organisatie / interne controle



DJI: Effecten van het verbeterplan op het factuurcontroleproces nog niet zichtbaar

Vorig jaar rapporteerden wij een gemiddelde bevinding ten aanzien van de factuurcontrole. De aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes vinden onvoldoende zorgvuldig plaats en prestatieverklaringen worden niet (volledig) geregistreerd in Leonardo¹³, of konden niet worden aangeleverd. Dit heeft in 2021 geleid tot fouten in de getrouwheid en rechtmatigheid die mede resulteerde in een controleverklaring met beperking bij DJI.

In 2022 heeft DJI een project ingericht ter verbetering van het financieel beheer. In juli is het verbeterplan definitief gemaakt waarin meerdere actiepunten zijn gedefinieerd. Er is per 1 april een nieuwe kaderstelling en werkinstructie "prestatie-verklaren" opgesteld en gecommuniceerd richting de organisatie. Daarnaast worden er *roadshows* gehouden om de belangrijkste aandachtspunten in het inkoopbeheer en de nieuwe kaderstelling nader toe te lichten.

De ADR heeft op basis van een steekproef tot op heden enkele bevindingen die de getrouwheid en/ of rechtmatigheid raken als gevolg van onjuiste prijzen die zijn doorberekend. Gezien het moment van de implementatie van maatregelen is het nog te vroeg om op dit moment zichtbare verbetering te kunnen waarnemen op het registreren van achterliggende stukken ter onderbouwing van de prestatieverklaring.

Wij zien mogelijkheden om het financieel beheer verder te verbeteren ter ondersteuning van de factuurverwerking door het uitvoeren van risicoanalyse, het versterken van de interne controles o.a. op juistheid van de boekingen, de kwaliteit van de prestatieverklaringen, de autorisaties/ functievermengingen en de 2/3 way matchinstellingen in Leonardo. Een aantal van deze controles zijn al gedeeltelijk opgepakt.



DJI-IUC inkooponrechtmatigheden overschrijden mogelijk de rapporteringstolerantie agentschappen

Naar aanleiding van de gemiddelde bevinding in 2021 heeft het Inkoop Uitvoerings Centrum (IUC) van DJI medio dit jaar een verbeterplan opgesteld. De daarin opgenomen verbeteracties zullen in het laatste kwartaal van 2022 doorgevoerd worden. Dit jaar zijn door IUC al diverse onrechtmatigheden vastgesteld (o.a. overbruggingen/geïmporteerde fouten, ICT-inhuur en zorgpersoneel) voor DJI en JIO. Naar verwachting zal de totale fout uitkomen boven de rapporteringstolerantie agentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Net als vorig jaar wordt een deel van de fout veroorzaakt door Rijksbrede raamcontracten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt; hiervoor zijn in 2022 nieuwe contracten gesloten. De verwachting is dat het aantal onrechtmatigheden als gevolg hiervan de komende jaren zal verminderen. Tevens bleek een Rijksbrede overeenkomst in 2022 zijn maximale waarde te hebben overschreden waardoor onrechtmatigheid in deze aanbesteding ontstaat. Verwacht wordt dat eind 2022 de nieuwe aanbesteding is gegund.

In het verleden constateerden wij onrechtmatigheden doordat de scope van de opdracht niet helder werd geformuleerd, bij mini-competities de uitvraag aan de markt onvoldoende werd gedocumenteerd en gunning niet voldeed aan de eisen. Daarnaast is het gestructureerd archiveren een aandachtspunt. Mogelijke oorzaak hiervan is onderbezetting en vele personele wisselingen door een krappe arbeidsmarkt. IUC is op dit moment het handboek aan het aanscherpen. Wij adviseren het 4-ogen principe uit te breiden voor het gehele inkoopproces op basis van een standaard-checklist.

Door de krappe arbeidsmarkt werden ZZP'ers waaronder verpleegkundigen buiten de raamovereenkomst ingehuurd. De ingangsdatum van het nieuwe contract is mei 2023. Het oude contract loopt af in maart waardoor er een overbruggingsperiode is van 2 maanden. In 2023 wordt een toename van onrechtmatigheden verwacht; daarna zullen deze verminderen.



Prestatieverklaringen blijven aandacht vragen

Een van de deelaspecten van onze bevinding *Financieel-administratieve verwerking van beleidsprocessen* betreft de aanwezigheid en kwaliteit van prestatieverklaringen. In ons auditrapport 2021 rapporteerden wij een duidelijke verbetering te zien, met name bij het NFI¹⁴ en OM; via resp. een gericht actieplan en een 100%-controle om te voorkomen dat betaald wordt zonder dat een prestatieverklaring (PV) aanwezig is.

Onze werkzaamheden in 2022 wijzen uit dat aandacht nodig blijft. Bij het NFI zien wij een verdere opgaande lijn, in de zin dat wij bij onze controles vaker aan dan voorheen PV's aantreffen. De kwaliteit van deze PV's is niet altijd voldoende. Ook signaleren wij nog steeds achterstand in het actualiseren van de tabel met personen die een PV mogen verstrekken.

Het kwaliteitsaspect speelt ook bij het OM, waar de PV soms wordt afgedaan met kort akkoord per e-mail bij uitgaven waarbij naar aard en omvang méér nodig is. In beide gevallen worden kwalitatief ontoereikende PV's niet afgevangen door interne controles.

Op grond van deze observaties sporen wij DFEZ aan om de eerder ontwikkelde data-analyse zo snel mogelijk volledig in gebruik te nemen. Met dit instrument kunnen transacties in Oracle op de aanwezigheid van bijlagen worden gecontroleerd, en na een doorontwikkeling kan DFEZ ook de kwaliteit van zo'n document inschatten. Wij pleiten ervoor ingebruikname niet langer uit te stellen t.b.v. *verdere* doorontwikkeling; ook met de huidige betrouwbaarheid van +/-85% kan dit instrument een belangrijke impuls geven aan het juiste gebruik van PV's.



PDCA-cyclus rond personeelsbeheer is verder versterkt

De afgelopen maanden heeft DP&O¹⁵ de PDCA-cyclus rond het personeels(P-)beheer verder versterkt. In ons auditrapport 2021 adviseerden wij door te gaan met nieuwe acties zoals het P-dashboard, bij de monitoring van controles meer focus te leggen op de uitschieters in de (combinatie van) toelagen en declaraties, en over uitkomsten van controles met JenV-onderdelen in gesprek te gaan en waar nodig passende maatregelen te treffen.

Het ministerie heeft op elk van deze drie aanbevelingen voortgang geboekt:

- het dashboard is doorontwikkeld en in juli 2022 officieel in gebruik genomen. De komende maanden en voor 2023 staat een verdere uitrol op de planning waarbij het aantal onderwerpen wordt uitgebreid. Daarnaast zullen de dienstonderdelen van het departement geleidelijk toegang krijgen tot het dashboard.
- de opzet van de PDCA-cyclus in het controleplan biedt voldoende handvatten om het P-beheer beheerst te laten verlopen, en bevat preventieve, ondersteunende en controlerende maatregelen. Er worden op verschillende niveaus controles uitgevoerd (door P-Direkt¹⁶, DP&O en de dienstonderdelen zelf). In het verbeterplan is opgenomen dat de onderdelen op hoofdlijnen zullen rapporteren over hun controlebevindingen en welke acties zij naar aanleiding van de uitkomsten van de bevindingen hebben ondernomen.
- over deze uitkomsten en acties zullen gesprekken plaatsvinden tussen DP&O en de dienstonderdelen. De controles vanuit DP&O en gesprekken met de dienstonderdelen zijn later dit jaar gepland. DP&O zal over de controleresultaten communiceren via het periodieke overleg van P-directeuren en de werkgroep van P-controllers.

De komende maanden zullen wij een beeld vormen van de *uitvoering* van de monitoring door DP&O.



Verbetering in beveiliging van componenten Oracle nog niet zichtbaar

De ADR verricht op verzoek van DFEZ jaarlijks onderzoek naar het technisch en applicatiebeheer van Oracle-systeem Leonardo door SSC-ICT. In 2021 was daarbij voor het tweede jaar op rij sprake van tekortkomingen op het terrein van *beveiliging van componenten*. Als systeemeigenaar van Leonardo heeft DFEZ in oktober 2021 n.a.v. de interim rapportage aan SSC-ICT gevraagd actie te ondernemen om deze tekortkomingen op te lossen.

In onze eerste onderzoeksperiode, die conform afspraak liep van november 2021 t/m april 2022, bleek op de betreffende aspecten nog onvoldoende voortgang zichtbaar te zijn. SSC-ICT heeft toegelicht wel verbeteringen te hebben doorgevoerd, maar dat de meeste hiervan pas eind juni gereed waren. Dit tijdstip ligt weliswaar maar twee maanden na de onderzoeksperiode, echter een deel van de bevindingen was al langer bekend en het belang ervan is medio vorig jaar ook onderstreept door de uitkomsten van beveiligingsonderzoeken (*Red Teaming*) die JenV in 2021 heeft laten uitvoeren. Wij hadden daarom dan ook verwacht dat deze aandachtspunten eerder en met meer spoed zouden zijn opgepakt.

Mocht uit het aankomende tweede deel van het ADR-onderzoek naar voren komen dat de door SSC-ICT doorgevoerde verbeteringen onvoldoende zijn, dan kan dit leiden tot een verzwaring van onze bevinding omdat er dan sprake zal zijn een derde jaar op rij waarin de beveiliging van componenten niet op orde is. Als eigenaar en opdrachtgever heeft DFEZ er belang bij vroegtijdig vast te stellen of dit een risico is.

Wij adviseren DFEZ om SSC-ICT nogmaals te attenderen op het belang de beveiliging van componenten snel op orde te brengen, en te verzoeken om tijdig aan DFEZ toe te lichten op welke manier hier invulling aan gegeven is.



(Potentiële) nieuwe bevindingen 2022

- *DJI: vertraagde facturatie forensische zorg leidt mogelijk tot ernstige onzekerheden in de controle* > pagina 17
- *Datafixes CJIB: aantoonbaar stappen gezet, nog niet op gewenst niveau* > pagina 19
- *Onvoldoende actie n.a.v. signaallijst DFEZ rond gebruikersbeheer* > pagina 20



DJI: vertraagde facturatie forensische zorg leidt mogelijk tot ernstige onzekerheden in de controle

Op 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op een nieuwe bekostigingssystematiek (ZPM¹⁷) voor bijna de hele GGZ en de forensische zorg. Implementatie hiervan vergt aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers. Deze zijn niet op tijd gerealiseerd, zodat een groot aantal zorgaanbieders nog niet kan factureren. Het aandeel van forensische zorg binnen de DJI-begroting bedraagt ruim EUR 800 mln. Als de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders onvoldoende kan worden vastgesteld, kan deze onzekerheid de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening van DJI en die van het ministerie van Justitie en Veiligheid raken.

Door vertraagde facturatie heeft DJI-directie Forzo zorgaanbieders reeds circa EUR 100 mln. moeten bevoorschotten om continuïteits-problemen te voorkomen. Als facturering pas eind 2022 of begin 2023 op gang komt, zal er in korte tijd een omvangrijk aantal en bedrag aan afrekeningen moeten plaatsvinden. De kans op fouten neemt hierdoor toe. Daarnaast bestaat de kans dat een deel van de zorgaanbieders ook aan het einde van het jaar nog niet kan factureren.

Extra aandachtspunt vormt de groep zorgaanbieders die inmiddels is overgegaan op Horizontaal Toezicht (HT). Omdat nog geen facturering heeft plaatsgevonden, kan de werking van de interne beheersing bij deze aanbieders nog niet volledig worden aangetoond. De beheersingsmaatregelen zijn volgens directie Forzo echter zodanig ingericht dat de juistheid van registratie zoveel mogelijk is gewaarborgd.



- vervolg forensische zorg -

Directie Forzo erkent de geschetste risico's maar heeft per 29 september 2022 nog geen scenario's, procesbeschrijvingen of werkinstructies beschikbaar ter voorbereiding op deze omstandigheden. Zij zijn hier onlangs mee gestart en streven er naar om binnenkort met uitgewerkte scenario's te komen. Wij dringen erop aan om dit zo snel mogelijk af te ronden.

- *Wij adviseren DJI/Forzo: scenario's, procesbeschrijvingen of werkinstructies zo snel mogelijk af te ronden, om bij uitblijven van facturatie via de ICT-systemen toch te zorgen voor betrouwbare verantwoordingsinformatie.*



Datafixes CJIB: aantoonbaar stappen gezet, nog niet op gewenst niveau

Ruim twee jaar geleden heeft de ADR gerapporteerd over de risico's van het direct ingrijpen in de databases van de CJIB systemen. Zulk ingrijpen kan effect hebben op data-integriteit en stabiliteit van de databases. Onze opmerkingen hebben geleid tot verbeteringen in de opzet van het proces. Eind 2021 hebben we ook de eerste verbeteringen in de uitvoering geconstateerd. Daarbij heeft ADR de verwachting uitgesproken dat deze maatregelen in 2022 zou leiden tot structurele verbetering. CJIB voelt zich beter in control. Medewerkers zijn zich meer bewust. Cyclische bewaking vindt plaats.

In de eerste fase van ons onderzoek van 2022 zijn de auditwerkzaamheden gericht geweest op deze structurele borging en monitoring van de datafixes. Wij hebben geconstateerd dat nog niet voldoende wordt gestuurd op het aantoonbaar vastleggen van de testresultaten. In meerdere onderzochte datafixes zijn de testresultaten niet (voldoende) aantoonbaar vastgelegd. Het borgen van de naleving van de procedures (w.o. tijdige en zichtbare goedkeuringen datafixes door tester c.q. gemandateerde) heeft blijvend aandacht nodig.

Dit betekent dat de problematiek en de (integriteit-) en continuïteits-)risico's als gevolg van de datafixes nog steeds actueel zijn, en dat de beheersing nog niet op het gewenste niveau is. Het CJIB moet extra aandacht houden voor het juist en volledig vastleggen van de uitgevoerde beheersmaatregelen.

Wij adviseren het management van CJIB:

- *het naleven van de procedures (inclusief toezicht) verder te benadrukken en duurzame borging hiervan op korte termijn te bewerkstelligen.*



Onvoldoende actie n.a.v. signaallijst DFEZ rond gebruikersbeheer

Als concern-verantwoordelijke stelt DFEZ ieder kwartaal een rapportage op waarin per organisatie wordt vermeld op welke onderdelen niet voldaan is aan de kaders voor toegang tot het financiële systeem Leonardo. Dit betreft o.a. functiedoorbrekingen, autorisatiebeheergegevens die niet op orde zijn, en andere handelingen door gebruikersbeheer die afwijken van de Beheerprocedure autorisaties Leonardo. Hiermee toetst DFEZ de kwaliteit van het autorisatiebeheer. Het is de bedoeling dat de gerapporteerde afwijkingen in opdracht van het desbetreffende organisatieonderdeel (sector of één van de 2 administratie-SSC's) zo snel mogelijk worden opgeschoond. Een juiste verdeling en gebruik van de functies is een van de fundamenten voor de juiste werking van processen en data-integriteit in Leonardo.

Uit onderzoek naar de werking van het decentraal functioneel beheer van Leonardo blijkt dat met name bij FDC de omvang van de gerapporteerde afwijkingen in de afgelopen drie kwartalen groot is. Het is niet zo dat *elk* van deze afwijkingen tot grote risico's leidt, en FDC onderneemt ook opschoningsacties. Toch vinden wij de omvang van de signaallijsten zorgelijk, omdat FDC als decentraal functioneel beheerder bijzondere rechten in Leonardo heeft. De signaallijst zou alleen als 'vangnet' moeten dienen voor incidentele fouten of vergissingen. FDC stelt dat de huidige kaderstelling in een aantal gevallen niet passend is. Overleg hierover tussen FDC en DFEZ heeft nog niet geleid tot een eenduidige conclusie en oplossing. Het laten voortbestaan van de huidige situatie staat efficiënte en effectieve beheersing van risico's in de weg.

Wij adviseren:

- *FDC: geef uiterlijk 15 oktober a.s. aan op welke punten de kaderstelling Leonardo het werk van FDC belemmert;*
- *DFEZ en FDC: kom voor 15 november tot overeenstemming over de te volgen handelwijze;*
- *DFEZ: handhaaf vanaf 15 november voor alle gebruikers en beheerders naleving van de kaderstelling en de eventuele overeengekomen aanpassingen, en zie erop toe dat afwijkingen binnen 1 kwartaal opgelost worden.*



Ontwikkelingen

- *Controleerbaarheid gemeentelijke verantwoording over Oekraïne-opvang nog onzeker* > pagina 22
- *Bewaken van en rapporteren over LFU-saldi Nationale Politie nog niet geregeld* > pagina 24
- *Gedegen plan nodig om risico's bij samenvoeging SSC's te mitigeren* > pagina 25
- *DFEZ levert goede eerste versie concernbrede frauderisicoanalyse op* > pagina 26



Controleerbaarheid gemeentelijke verantwoording over Oekraïne-opvang nog onzeker

Voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne is ruim EUR 2 miljard beschikbaar. Hiervoor heeft JenV onder andere een bekostigingsregeling opgesteld. Deze regeling voorziet in het verstrekken van een specifieke uitkering aan gemeenten voor het vergoeden van de kosten die zijn gemaakt ten behoeve van het realiseren en exploiteren van de opvang en verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne in de Gemeentelijke Opvang Oekraïne (GOO) en de Particuliere Opvang Oekraïne (POO). De uitkering aan de gemeenten in de GOO wordt bepaald door per beschikbaar gestelde opvangplek een normbedrag toe te kennen. Het normbedrag kan eventueel op basis van een door een externe partij uitgevoerd monitoronderzoek bijgesteld worden. Dit onderzoek is half september afgerond, en een voorstel tot aanpassing van het normbedrag wordt begin oktober via de onderraad naar de Ministerraad doorgeleid.

Op verzoek van het ministerie adviseert een ADR-medewerker, los van het controleteam van de ADR, over de controleerbaarheid van de opgestelde regelingen. In overleg met alle stakeholders worden issues in het verantwoordingsproces geïnventariseerd en naar oplossingen gezocht. Om te ervaren waar controllers bij gemeenten en hun accountants tegenaan lopen bij het opmaken en controleren van de verantwoording over deze gelden heeft de ADR geadviseerd om een proefcontrole uit te voeren. Er heeft recent een toets plaatsgevonden om te zien of gemeenten het verantwoordingsjabloon kunnen invullen. Het voornemen is om aanvullend door een accountant te laten bezien of zo'n verantwoording ook feitelijk *controleerbaar* is. Als dat niet het geval blijkt kan de regeling mogelijk alsnog tot grote onzekerheden leiden in de verantwoordingen die JenV in 2023 en later zal ontvangen.



Overige bevindingen Oekraïne-dossier

Ondersteun (beleids)directies in de financieringskeuze

Voorafgaand aan één van de subsidies in het kader van de opvang van Oekraïne-ontheemden bleek eerst een overeenkomst te zijn afgesloten en waren de gelden toegekend in de vorm van een bijdragebrief. De keuze van financieringswijze bepaalt welke stafafdeling en expertise bij de totstandkoming van de overeenkomst (opdracht) of beschikking (subsidie) betrokken wordt. Wij merken op dat het verschil tussen subsidies en opdrachten nergens in de financiële kaders van JenV is toegelicht. Een onjuiste keuze kan leiden tot onrechtmatigheden. Daarom adviseren wij DFEZ een beslisboom of een overzicht van karakteristieken op te stellen, zodat duidelijker is wanneer welke financieringswijze gebruikt moet worden.

Vermeld subsidie-ontvanger en ten hoogste vast te stellen bedrag in de suppletoire begroting

Daarnaast is er een subsidie verstrekt op basis van de begrotingswet. In dergelijke gevallen dient in een begrotingswet de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, te worden vermeld. Een dergelijke vermelding moet nog plaatsvinden, anders is de subsidie onrechtmatig omdat de wettelijke grondslag ontbreekt.



Bewaken van en rapporteren over LFU-saldi Nationale Politie nog niet geregeld

Sinds 2020 vragen wij aandacht voor de verlofspaarregeling levensfase-uren (LFU). Door een aanpassing van het Besluit Financieel Beheer Politie in 2019 moet een voorziening worden gevormd voor de uren die tot verwachte uitgaven leiden. De uren die niet uitbetaald worden, staan vermeld als een zgn. niet in de balans opgenomen verplichting. Deze wijze van verslaggeving wijkt af van wat gebruikelijk is onder BW 2 Titel 9 en leidt tot een vertekend beeld. Het ministerie geeft aan dat destijds bewust voor de afwijking gekozen is. Uit onderzoek blijkt dat het terugdraaien hiervan financieel niet haalbaar is.

Wij waarschuwen voor een lange termijn begrotingsrisico. Bij de invoering van LFU is uitgegaan van een netto nihil-effect op inzetbaarheid; of dit echt zo is moet blijken. Medewerkers *kunnen* er voor kiezen de LFU-uren op te nemen bij wijze van pré-pensioen. In een ongunstig scenario kan dit in de toekomst leiden tot grote niet-inzetbaarheid, zodat extra personeel nodig is. Deze vervangingsvraag wordt dan alsnog een financieel vraagstuk. Daarom hebben wij gepleit voor goede monitoring van de LFU-posities en transparantie over het effect op de inzetbaarheid, zodat de Politie en het ministerie niet verrast worden. Het ministerie geeft aan hierover met de Politie constructief overleg te voeren, maar wijst op complexiteit, zich nog ontwikkelende trends, beperkt beschikbare data en vooralsnog lage urgentie. Ons inziens hoeft dit geen belemmering te vormen voor het maken van concrete afspraken over welke deel van de LFU-uren als potentieel risicovol geldt, en hoe hierover wordt gerapporteerd. Dat daarbij de komende jaren sprake zal zijn van voortschrijdend inzicht, spreekt vanzelf.

Wij adviseren DGPenV¹⁸ nogmaals

- *concrete afspraken te maken met de Politie hoe de LFU-posities bewaakt zullen worden;*
- *de mogelijke lange-termijn inzetbaarheidseffecten van de LFU-regeling als vast onderwerp in het jaarverslag van JenV expliciet toe te lichten en de Politie te verzoeken dit ook te doen.*



Gedegen plan nodig om risico's bij samenvoeging SSC's te mitigeren

In 2020 hebben alle JenV-onderdelen en agentschappen hun administraties ondergebracht bij twee eigen *shared service* centra (SSC's). Eén hiervan bedient de onderdelen en organisaties die een kas-verplichtingenstelsel hanteren, het andere verzorgt de administraties onder het baten-lastenstelsel.

Het ministerie is voornemens om het komende kalenderjaar deze twee SSC's samen te voegen tot één organisatie. Waarschijnlijk zal hierdoor een deel van het personeel een andere standplaats krijgen, met als gevolg een langere reistijd. Het ministerie onderkent het risico dat dit kan leiden tot een hoog personeelsverloop met impact op de kwaliteit van het financieel beheer. Opdrachtgevers ervaren dat deze kwaliteit bij beide SSC's momenteel nog niet op alle vlakken optimaal en uniform is. Het zou daarom goed zijn om voorafgaand aan de samenvoeging expliciet te identificeren welke *best practices* in de nieuwe organisatie zeker behouden moeten blijven. Aanvullend merken wij op dat de interne controlefunctie bij beide organisaties een beperkt aantal FTE's beslaat en niet-controleerbaar is ingevuld. Wij onderstrepen het belang om de genoemde aspecten – naast kennis-behoud inzake specifiek het kas-verplichtingenstelsel – op te nemen in het nog op te stellen implementatieplan.

Wij adviseren de projectleider 'samenvoeging SSC's'

- *in het implementatieplan expliciet aandacht te besteden aan kennisbehoud inzake het kas-verplichtingenstelsel, het risico van personeelsverloop, te behouden best practices en de invulling van de interne controlefunctie.*



DFEZ levert goede eerste versie concernbrede frauderisicoanalyse op

Met ingang van 2021 rapporteert de ADR in haar controleverklaring over de uitgevoerde werkzaamheden op het gebied van frauderisico's. De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, berust bij het ministerie zelf. Om hieraan beter invulling te geven, hebben wij DFEZ geadviseerd aanvullend op de jaarlijkse concernbrede risicoanalyse rond bedrijfsvoering, ook een specifieke frauderisicoanalyse op te stellen.

Ten behoeve hiervan heeft DFEZ in 2022 via deskresearch relevante processen en ontwikkelingen in kaart gebracht en zijn de frauderisicoanalyses opgevraagd van die JenV-organisaties met een eigen interne audit of controle-afdeling (DJI, IND¹⁹, OM en CJIB). Ook is gesproken met een reeks aan betrokkenen, waaronder de CISO²⁰ en de Coördinator Integriteit. Op basis van de verzamelde informatie heeft DFEZ in de zomer van 2022 een goede eerste versie van de concernbrede frauderisicoanalyse opgeleverd. Uit deze analyse blijkt dat er geen *nieuwe* kwetsbaarheden zijn geconstateerd ten aanzien van fraude, maar wel dat als gevolg van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen de weging (kans x impact) van bepaalde risico's zwaarder kan worden.

DFEZ heeft aangegeven te gaan bezien of de frauderisicoanalyse een structureel onderdeel van de planning- en controlcyclus moet worden. Dit zouden wij toejuichen, omdat op die wijze ook de JenV-organisaties zonder eigen interne audit of controle-afdeling in de concernbrede frauderisicoanalyse worden betrokken.

¹⁹ IND: Immigratie- en naturalisatiedienst

²⁰ CISO: *Chief Information Security Officer*



Stand van zaken onderzoeken financieel- en materieel-beheer

In ons auditrapport van 15 maart 2023 zullen wij rapporteren over uitkomsten van de diverse financieel- en materieel-onderzoeken die voor 2022 op de agenda staan. De stand van zaken ten tijde van deze interimrapportage is als volgt:

- **AVG** – Rijksbreed onderzoek; bij JenV in de hoor-wederhoor fase en vrijwel afgerond
- **Informatiebeveiliging** – Rijksbreed onderzoek. Het eerder aangekondigde thema 'feitelijke veiligheid' is doorgeschoven naar 2023. JenV maakt geen onderdeel uit van de voorafgaande *pilot*. Voor 2022 richt het onderzoek zich op de opvolging van eerdere bevindingen rond het NBA-volwassenheidsniveau. Bij JenV vindt geen onderzoek plaats omdat het ministerie op alle getoetste aspecten reeds niveau 3 of 4 bereikt had. Los van het Rijksbrede onderzoek volgen wij de implementatie van het Plan van Aanpak IB 2.0.
- **Inrichting 3 Lines Model – interne controle** – onderzoek nog te starten
- **Monitoring Uitnutting (Rijksbrede) Raamovereenkomsten** – onderzoek nog te starten
- **Dossiervorming** – onderzoek nog te starten

