



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Auditrapport

**2022**

---

Ministerie van  
Justitie en  
Veiligheid (VI)



# Auditrapport 2022

## Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

24 maart 2023

*Kenmerk*

2023-0000034694

*Fotografie*

*Inlichtingen*

**Auditdienst Rijk**

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Ministerie koersvast in een uitdagend 2022, ook op beheersmatig vlak</b>	<b>6</b>
1.1	Ontwikkelingen in de buitenwereld zorgen voor extra druk op beheer	6
1.1.1	Ambitie en zelfkritisch vermogen helpen om beheersmatig op koers te blijven	6
1.1.2	Oplossen van aandachtspunten Afpakketen en DJI vraagt meer tijd	6
1.2	Doel en doelgroepen	7
1.3	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>9</b>
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	10
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	10
<b>3</b>	<b>Verbetering financieel beheer vraagt naleving regels en procedures</b>	<b>12</b>
3.1	Laatste deel van de beheercyclus personeelskosten aantoonbaar	13
3.2	Problematiek rond de Afpakketen blijkt hardnekkig	13
3.2.1	Executie van vermogenssancties laat geringe voortgang zien	13
3.2.2	Waardebeslag: vertraging bij implementatie Beslag Informatie Systeem	15
3.3	Vertraagde ZPM-facturatie leidt tot (ernstige) onzekerheden in de controle	16
3.4	Verbetering DJI-factuurverwerking en -inkoop vraagt meer tijd	17
3.4.1	Factuurcontrole is nog geen beheerst proces	17
3.4.2	Meer verschillende rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in inkoopproces	18
3.5	Administratieve verwerking beleidsprocessen licht verbeterd	20
3.5.1	Onvoldoende vooruitgang in beheer derdenrekeningen DT&V	20
3.5.2	Beschikbaarheid en kwaliteit financiële brondocumentatie nog niet op niveau	20
3.6	Beheer van financieel systeem Leonardo moet op onderdelen beter	22
3.6.1	Beveiliging van componenten Leonardo nog niet op benodigde niveau	22
3.6.2	Afwijkingen kaderstelling door SSC BLS; escalatiemodel werkt onvoldoende	22
3.7	Grotere grip CJIB op datafixes nog niet structureel aantoonbaar	23
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>25</b>
4.1	Beheerst proces bekostiging opvang ontheemden Oekraïne, enkele restrisico's	25
4.2	LFU-saldi vanaf 2022 zichtbaar in verantwoording van JenV en politie	26
4.3	Afronding van AVG-implementatie door OM en DJI nog onderweg	27
4.3.1	Uitkomsten Rijksbreed AVG-onderzoek	27
4.3.2	AVG-implementatie bij JenV-organisaties	27
4.4	JenV maakt extra verbeteringslag op haar IB-plan via externe evaluatie	27
4.5	Goede ambitie inzake van interne controle ligt nog ver af van huidige praktijk	28
4.6	Prima voorbeeld van monitoring dossiervorming bij bestuursdepartement	30
4.7	Voortvarende start gemaakt met inrichting monitor uitnutting ROK's	31
4.8	Verantwoording herstel- en veerkrachtplan (HVP) vergt nog grote inspanning	31
4.9	JenV neemt meer tijd voor verdere centralisatie van financiële administraties	31
4.10	Liquiditeitsprognose belangrijk bij eenmalige betalingen aan agentschappen	32
Bijlage 1	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>34</b>
Bijlage 2	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>39</b>



# 1 Ministerie koersvast in een uitdagend 2022, ook op beheersmatig vlak

## 1.1 Ontwikkelingen in de buitenwereld zorgen voor extra druk op beheer

2022 was een jaar waarin in diverse opzichten een groot beroep werd gedaan op de slagkracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Als gevolg van de oorlog in Oekraïne werd Nederland toevluchtsoord voor zo'n 90.000 Oekraïners die in korte tijd onderdak moesten worden gebracht. In de asielopvang resulteerde verhoogde instroom en lagere doorstroom in een crisis waardoor grote groepen mensen tijdelijk buiten moesten slapen. En het tekort aan personeel dat in de hele samenleving merkbaar is, maakt het ook in het JenV-domein op vele plekken uitdagend om de primaire processen goed te blijven uitvoeren.

Gebeurtenissen en beslissingen van 'buiten' raken vrijwel altijd ook de beheersmatige processen. Afgelopen jaar was dit bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in de regelingen die JenV op korte termijn moest opstellen om de opvang van ontheemden uit Oekraïne door gemeenten en veiligheidsregio's te financieren. Hier was veel geld mee gemoeid, en moest niet alleen worden beslist wat nodig en mogelijk was maar ook over hoe deze uitgaven later verantwoord kunnen worden. Een beslissing uit 2020 om per 1 januari 2022 een nieuw Zorgprestatiemodel in te voeren voor de GGZ en forensische zorg, leverde aanzienlijke administratieve problemen op voor DJI, nadat bleek dat zorgleveranciers nog niet klaar waren voor de nieuwe manier van factureren.

Op beide dossiers hebben JenV en de Auditdienst Rijk (ADR), elk vanuit eigen verantwoordelijkheid, intensief samengewerkt om op het vlak van financieel beheer tot een zo goed als mogelijk resultaat te komen. Daarbij zien wij dat het ministerie ook onder soms lastige omstandigheden verbetering nastreeft.

### 1.1.1 *Ambitie en zelfkritisch vermogen helpen om beheersmatig op koers te blijven*

Bij diverse onderwerpen heeft JenV een duidelijk beeld waar men op het terrein van beheer naartoe wil. Dat uit zich bijvoorbeeld in de mooie ambitie op het terrein van interne controle (54.5) en in de voortvarende start die gemaakt is met de monitor voor uitnutting van Rijksbrede Raamovereenkomsten (54.7). Naast ambitie zien we ook zelfkritisch vermogen, bijvoorbeeld in de inzet van interne én externe evaluaties om het verbeterplan Informatiebeveiliging nog beter te maken (54.4) en in de beslissing om meer tijd te nemen voor de verdere centralisatie van de shared service centra (54.9). Deze kwaliteiten helpen het ministerie om beheersmatig op koers te blijven en onderdelen van het beheer naar een hoger niveau te brengen.

### 1.1.2 *Oplossen van aandachtspunten Afpakketen en DJI vraagt meer tijd*

Bij andere onderwerpen blijkt de praktijk soms weerbarstig. Rond de Afpakketen (53.2) heeft het OM dit jaar maar beperkte voortgang kunnen realiseren. Door een negatief advies van het Adviescollege ICT-toetsing werd de implementatie van het nieuwe Beslag Informatie Systeem (BIS) vertraagd, de digitalisering van de processen rond Openstaand Recht moet nog grotendeels plaatsvinden en de doorlooptijden van executeerbare ontnemingsmaatregelen zijn nog te vaak te lang.

Bij DJI (53.4) vragen de verbeteringen rond de factuurverwerking en het inkoopbeheer meer tijd. Gezien de omvang van de organisatie en het aantal mensen dat moet worden meegenomen in het verbetertraject, is dit ons inziens begrijpelijk. Wij zien dat DJI in 2022 al veel werk verzet heeft om verbetering op de langere termijn mogelijk te maken.

## 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 2022 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 comité 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.

Naar aanleiding van onze werkzaamheden bij JenV-organisaties en -agentschappen, brengen wij deelrapporten uit bij het OM, DJI, IND, CJIB en NFI. De op organisatieniveau relevante bevindingen worden daarin nader beschreven. Belangrijke bevindingen uit deze rapporten zijn ook vermeld in dit JenV-rapport.

## 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);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).





## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

#### *Oordeel in de controleverklaring*

De goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2022 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) bevestigt dat de

- hierin opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022;
- informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022.

#### *Omvang financiële stromen*

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2022	2021
Aangegane verplichtingen	18.727	15.333
Gerealiseerde uitgaven	18.229	14.983
Gerealiseerde ontvangsten	1.363	1.993
Afgerkende voorschotten	2.431	2.514
Totaal baten agentschappen	3.874	3.491
Totaal baten agentschap DJI	2.740	2.661
Totaal baten agentschap IND	578	532
Totaal baten agentschap CJIB	169	157
Totaal baten agentschap JIO	155	-
Totaal baten agentschap NFI	107	92
Totaal baten agentschap Justid	72	-
Totaal baten agentschap Justis	53	49

#### *Toegepaste materialiteit*

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.

#### *Frauderisico's in de controleverklaring*

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico'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. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude.

## 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 2022. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

De geconstateerde fouten en onzekerheden bij artikel 91 - met betrekking tot verplichtingen - worden voor ongeveer € 15,5 miljoen verklaard doordat verplichtingen voor onder meer ICT en inhuur (beleidsmatige mutaties) ten onrechte niet aan het parlement zijn gemeld, en voor ongeveer € 22,0 miljoen door diverse inkoop-onrechtmatigheden.

Bij DJI is sprake van fouten en onzekerheden in de factuurcontrole voor een bedrag van € 44,9 miljoen als gevolg van ontbrekende prestatieverklaringen en onvoldoende (zorgvuldige) controle van facturen. Daarnaast zijn fouten en onzekerheden voor een bedrag van € 71,5 miljoen het gevolg van het onjuist toepassen van de aanbestedingsregels. Hiervan is € 41,3 miljoen “geïmporteerd”; dat wil zeggen dat deze fouten veroorzaakt zijn door categoriemanagement bij andere ministeries dan JenV. Een onzekerheid van € 21,6 miljoen is het gevolg van diverse ontbrekende informatie bij de verantwoording van forensische de zorg.

Bij JIO werd de maximale waarde overschreden van een raamovereenkomst voor ICT-inhuur. Dit leidde tot een onrechtmatigheid van € 41,9 miljoen.

Bij de IND zorgden diverse inkoopfouten en -onzekerheden, bijvoorbeeld op het terrein van Europese aanbesteding, minicompetities en als gevolg van onrechtmatige overbruggingscontracten voor een bedrag van € 30,8 miljoen aan rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden. Daarnaast is er sprake van fouten en onzekerheden in de factuurcontrole voor een bedrag van € 8,7 miljoen als gevolg van ontbrekende prestatieverklaringen en onvoldoende (zorgvuldige) controle van facturen.

In 2022 is vanwege de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de controle-tolerantie van artikel 91 in de Departementale verantwoordingsstaat 2022 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.



### 3 Verbetering financieel beheer vraagt naleving regels en procedures

JenV heeft in 2022 op veel vlakken hard gewerkt aan onze bevindingen uit 2021. Onze bevinding op personeelsbeheer is komen te vervallen. Ondanks de verrichte inspanningen hebben wij dit jaar geen bevindingen kunnen afschalen in gewicht, en is het aantal bevindingen toegenomen. In verschillende gevallen hangen bevindingen samen met het niet (zichtbaar) voldoen aan normen, regels en procedures. Soms wordt bewust hiervan afgeweken, in andere gevallen is de oorzaak mogelijk een gebrek aan sturing, kennis of capaciteit.

Net zoals voorgaand jaar zien wij dat controles door DG's en beleidsdirecties niet altijd tijdig en met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd. Hierdoor was ook dit jaar veel werk door DFEZ en het *shared service* centrum GVKA nodig om fouten in voorschotten- en verplichtingenstanden te corrigeren. Bij het technisch en functioneel beheer rond Leonardo is het belangrijk dat normen en kaders in continuïteit nageleefd worden, om *cyber*- en *frauderisico's* te mitigeren. We adviseren JenV om wat steviger te sturen op deze onderwerpen. Naast het reeds vermelde decentraal autorisatiebeheer Leonardo zijn dit jaar nieuwe bevindingen opgenomen voor Forensische Zorg en het beheer van datafixes bij het Centraal Justitiep Incassobureau (CJIB).

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen bij financieel beheer over 2022 schematisch weergegeven. De bevindingen worden inhoudelijk verder toegelicht in de onderstaande paragrafen.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2022

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2019	2020	2021	2022
P-beheer	Bestuursdepartement/ Uitvoerende diensten	●	●	●	✓
Afpakketen	OM en ketenpartners	▲	▲	■	■
Forensische Zorg	DJI/FORZO				■
Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	DJI			■	■
Financieel administratieve verwerking beleidsprocessen	Bestuursdepartement/ Uitvoerende diensten	■	■	●	●
Beheer Leonardo	DFEZ / SSC-ICT SSC BLS			●	●
Datafixes	CJIB				●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

### 3.1 Laatste deel van de beheercyclus personeelskosten aantoonbaar

De directie Personeel en Organisatie (DP&O) heeft in 2022 opvolging gegeven aan onze eerdere adviezen om de zogenaamde Plan-Do-Check-Act (PDCA-)cyclus met betrekking tot het s compleet te maken. Het P-dashboard is in juli 2022 officieel in gebruik genomen en het controleplan beschrijft ook hoe de andere elementen van de PDCA-cyclus zijn ingericht. Wij hebben kunnen vaststellen dat de uitkomsten van controles met de betrokken JenV-afdelingen en -organisaties worden besproken en dat deze aan de orde worden gesteld binnen de daarvoor bedoelde overleggremia. Ook de uitkomsten van de ADR-controles op het Personeelsbeheer geven geen aanleiding om de lichte bevinding te handhaven. De lichte bevinding inzake personeelsbeheer komt daarom te vervallen.

### 3.2 Problematiek rond de Afpakketen blijkt hardnekkig

De afpakketen vormt een specifiek onderdeel binnen de strafrechtketen en richt zich op het afpakken van crimineel vermogen. Hierbij zijn verschillende organisaties betrokken zoals het OM, het 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. Het OM heeft een zorgplicht voor het eigendom van derden en de opgelegde straf moet effectief zijn. Het goed afdoen van beslag en zaken/maatregelen behoort daarom zorgvuldig en tijdig te verlopen. Dit stelt hoge eisen aan de processen binnen de afpakketen.

Het OM werkt gestructureerd aan verbeteringen bij de executie van ontnemingsmaatregelen en het beheer van waardebeslag. Planvorming is aanwezig. Implementatie van maatregelen is in gang gezet, maar nog niet afgerond. Wij hebben nog niet kunnen vaststellen dat verbeteringen zich bestendigen. De weging van onze eerdere bevindingen is daarom niet gewijzigd ten opzichte van onze vorige rapportage. Dit wordt nader toegelicht in §3.2.1 en §3.2.2.

Tabel 3: Weging onderdeel afpakketen

Bevinding	Weging 2021	Weging 2022
Executeerbare vermogenssancties (ontnemingsmaatregelen, openstaand recht)	■	■
Beheer waardebeslag	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

#### 3.2.1 Executie van vermogenssancties laat geringe voortgang zien

Met betrekking tot de executie van de vermogenssancties heeft het OM de prioriteit in 2022 en voorgaande jaren vooral gelegd bij het komen tot een correcte stand van het openstaand recht in de financiële verantwoording. Het OM heeft afgelopen jaar veel oude zaken afgewikkeld, medewerkers beter opgeleid en plannen opgesteld, maar dit heeft niet geleid tot (significante) verbeteringen in het beheer van de executie van vermogenssancties.

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.

#### 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 tijdigheid te verbeteren van executie van door de rechter opgelegde ontnemingsmaatregelen, werkt het OM aan uniformering van processen en registraties en vindt overleg plaats tussen de ketenpartners. Dit moet leiden tot beter inzicht in de voorraad en de status van opgelegde onherroepelijke maatregelen. In 2022 is als onderdeel van het verbeterplan Openstaand Recht een werkgroep ingesteld die de opdracht heeft het proces verder te digitaliseren. Een belangrijke stap hierbij is het samenbrengen van de benodigde data uit GPS (beslagregistratiesysteem) en NIAS (hoger beroep registratiesysteem) in een datawarehouse. Zolang deze digitalisering niet gerealiseerd is, blijven uitgebreide (handmatige) controles nodig om de juiste omvang van het openstaand recht te bepalen.

Tabel 4: doorlooptijd van het overdragen van executeerbare ontnemingsmaatregelen 2022

Doorlooptijd	2022		2021	
	Aantal	%	Aantal	%
Binnen 14 dagen	431	45,6	377	34,2
15 tot 42 dagen	271	28,6	426	38,6
42 dagen tot 1 jaar	206	21,8	272	24,7
1 jaar tot 2 jaar	10	1,1	9	0,8
2 jaar tot 5 jaar	14	1,5	11	1,0
5 jaar of meer	8	0,8	6	0,5
10 jaar of meer	6	0,6	2	0,2
<b>Eindtotaal</b>	<b>946</b>	<b>100</b>	<b>1103</b>	<b>100</b>

Bron: Rapport CJIB ingestroomde ontnemingsmaatregelen

In de doorlooptijd van het overdragen van executeerbare ontnemingsmaatregelen is een lichte verbetering zichtbaar. Uit voorgaande tabel blijkt dat het aantal tijdig (binnen 14 dagen) overgedragen executeerbare ontnemingsmaatregelen is gestegen naar 45,6%. Tegelijkertijd betekent dit dat nog steeds meer dan de helft van de zaken te laat bij het CJIB aankomt; er is geen sprake van een beheerst proces. Overigens is het OM voor het behalen van de termijnen (mede) afhankelijk van een tijdige registratie door de betrokken ketenpartners. Zie ook “samenwerking in de keten” hieronder.

Wij adviseren het OM:

- door te gaan met de digitalisering van de (executie-) processen en waar mogelijk gebruik te maken geautomatiseerde controls en monitoring controls, in afstemming met ketenpartners.

### *Mogelijkheden om samenwerking in de keten te verbeteren*

Het functioneren van de afpakketen als geheel is afhankelijk van het functioneren van en de samenwerking tussen de afzonderlijke ketenpartners. Vanwege de geconstateerde vertragingen in de overdracht van zaken tussen het OM en het CJIB, zijn wij in 2021 gestart met een ketenaudit gericht op dit aspect. In 2021 lag de focus op het OM, waarbij bevindingen met het OM zijn gedeeld. In 2022 was CJIB het speerpunt. Ook hier zijn de uitkomsten gedeeld. Wij constateren dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid in het proces nadrukkelijker naar voren mag komen.

Bij het CJIB stromen zaken niet in, als ze niet aan alle criteria voldoen. Het CJIB stuurt deze terug en bewaakt ze; de facto bestaan zaken niet voor het CJIB totdat ze op de juiste wijze worden aangeboden. Door het OM worden de te hanteren criteria niet altijd gevolgd, waardoor zaken retour komen. Op het retourproces ontbreekt het aan regie. De monitoring is onvoldoende strak om te waarborgen dat alle zaken tijdig doorstromen in de keten. Als gevolg van deze situatie verbeteren de doorlooptijden van de zaken minder snel dan mogelijk zou zijn, en komt het incidenteel voor dat zaken jaren te laat aangeboden worden.

Bij samenwerking in een keten is het niet alleen belangrijk dat alle partijen hun taken uitvoeren vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, maar ook dat er vanuit een gezamenlijk en algemeen belang wordt samengewerkt. Ons inziens kan meer gezamenlijk overleg hieraan bijdragen en zorgen voor een effectievere samenwerking. Daarom hebben wij voorgesteld om in een gezamenlijk overleg tussen OM en CJIB de respectievelijke inzichten en uitkomsten te delen en gezamenlijke aandachtspunten te bespreken. Beide ketenpartners hebben hiermee ingestemd, maar in de praktijk komt dit overleg moeizaam van de grond.

Wij adviseren het OM en het CJIB:

- om gezamenlijk de mogelijkheden te bespreken om tot een effectievere samenwerking te komen.

### 3.2.2

#### *Waardebeslag: vertraging bij implementatie Beslag Informatie Systeem*

Het verbeteren van het beheer van beslag in brede zin vormt al jaren een uitdaging voor het OM en de ketenpartners. De laatste jaren zijn belangrijke stappen gezet om dit complexe proces te verbeteren. In 2022 is er beperkte vooruitgang geboekt. Dit heeft te maken met vertraging in de implementatie van het nieuwe Beslag Informatie Systeem (BIS). Dit nieuw te bouwen systeem moet de oplossing bieden voor het huidige gebrek aan *real time* inzicht in de diverse soorten beslag. Dit wordt veroorzaakt doordat de betrokken organisaties verschillende systemen hanteren, die niet gericht zijn op informatiedeling binnen de keten. Daarnaast ontbreken in het proces rondom beslag maatregelen die zorgen voor een eenduidige koppeling tussen het beslag en de bijbehorende strafzaak en eventuele ontnemingszaak. In 2022 heeft het Adviescollege ICT-toetsing het BIS bekeken en hierover een advies uitgebracht. Het Adviescollege concludeerde dat het project niet op de goede weg is; baten zijn te optimistisch ingeschat, het ontwerp is complex en er is geen realistisch en gezamenlijk plan. De ambitie om dit systeem aan te besteden en in 2023 te gaan implementeren moest daarom worden bijgesteld.

Positieve ontwikkelingen zijn dat:

- de voorraden in beslaggenomen goederen verder gedaald zijn. Er moeten duidelijke redenen zijn om in beslaggenomen goederen in opslag te geven bij de Domeinen Roerende Zaken (DRZ) en het credo “deponeren is motiveren” begint vruchten af te werpen;
- de in 2021 gestarte *Plan Do Check Act*-cyclus verder verbeterd is, o.a. met het mandaat eind 2022 aan het Landelijk Overleg Beslag om een uniform beslagbeleid op te stellen en het vrijmaken van capaciteit voor ondersteuning bij ontwikkelingen op dit thema;
- er hard gewerkt is aan de uitfasering van Compas, het *legacy*-systeem waarin beslag wordt geregistreerd. De volledige afronding hiervan is vertraagd, maar wij zien dat een projectmatige aanpak - zoals toegepast door het Parket Oost-Brabant - goede resultaten oplevert.

Een blijvend aandachtspunt betreft het inzicht in de verkopen door DRZ van strafrechtelijke beslaggoederen. Het OM heeft zich in 2022 ingespannen om meer zekerheid te krijgen over de juistheid en volledigheid van de door DRZ afgestorte opbrengsten en uitbetaalde schadevergoedingen. De door DRZ aangeleverde informatie is al langere tijd onvoldoende gedetailleerd en sluit niet altijd aan op de bij het OM beschikbare informatie. Het OM heeft deze kwestie inmiddels geëscaleerd naar JenV maar dit heeft nog niet tot verbetering geleid.

Wij adviseren JenV en het OM:

- *in overleg te treden met ketenpartners over het benodigde inzicht in de juistheid en volledigheid van de door DRZ afgestorte gelden uit de verkopen van strafrechtelijk beslag en de door DRZ uitbetaalde schadevergoedingen.*

### 3.3 **Vertraagde ZPM-facturatie leidt tot (ernstige) onzekerheden in de controle**

Per 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op het zorgprestatie­model (ZPM), een nieuwe bekostigings­systematiek voor bijna de hele GGZ en de forensische zorg (FZ). De implementatie van ZPM vergde aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers. Landelijk bestonden in 2021 al zorgen over de tijdige realisatie van deze ICT-aanpassingen en inmiddels is gebleken dat 36 van de 45 zorgaanbieders pas laat in 2022 zijn gestart met factureren en 10 zorgaanbieders in 2022 niet hebben kunnen factureren.

In ons interim-rapport hebben wij het belang aangegeven dat DJI-afdeling Forzo het scenario in kaart zou brengen voor het geval dat zorgaanbieders aan het eind van het jaar nog niet konden factureren. Eind 2022 bleek dat circa de helft van de ZPM-uitgaven is gefactureerd door zorgaanbieders. In januari 2023 was binnen Forzo nog niet geheel (concreet) uitgewerkt hoe het risico op het ontbreken van betrouwbare verantwoordingsinformatie zou worden ondervangen. Door Forzo is een work-around gecreëerd om door middel van Uniforme Productie Monitoroverzichten (UPM's) te komen tot verantwoordingsinformatie in de jaarrekening 2022 van DJI. Er is voor de eerste drie kwartalen ervaring opgedaan met deze wijze van verantwoorden, maar uitsluitend op een geaggregeerd niveau. Voor de eindverantwoording wordt een UPM gebruikt waarin de declaratiegegevens per client zijn gespecificeerd. DJI is hiermee in staat om een aantal belangrijke declaratiegegevens te controleren.

Het is niet volledig mogelijk gebleken om met de UPM's via de work-around tot voldoende betrouwbare verantwoordingsinformatie te komen voor de jaarrekening 2022 van DJI. De kosten van de forensische zorg bestaan uit twee hoofdcomponenten; verblijf en behandeling. Met betrekking tot de component verblijf is sprake van bepaalde onzekerheden die veroorzaakt worden door het ontbreken van gegevens over de einddatum van de behandeling. Daarnaast is in een aantal gevallen onduidelijkheid over de aanwezigheid van een plaatsingsbesluit. Bij de component behandeling is een zogenaamde 'veldafspraak' gemaakt met de zorgaanbieders om grote schokken in de overgang naar het nieuwe zorgprestatie­model op te vangen. Dit gebeurt door een gegarandeerde prijs per behandelde patiënt te vergoeden binnen een vooraf bepaalde bandbreedte. Met betrekking tot deze behandelcomponent bestaat enige onzekerheid omdat pas achteraf vastgesteld kan worden welke zorg feitelijk geleverd is. Als gevolg van de hierboven omschreven oorzaken is sprake van een onzekerheid in de getrouwheid van de kosten voor forensische zorg van € 21,6 miljoen.

De impact van de overgang naar het nieuwe zorgprestatie­model op de financiële verantwoording is aanvankelijk door ForZo onderschat. Hierdoor is relatief laat begonnen met het inrichten van de eerder beschreven work-around. Het proces van jaarafsluiting en verantwoording heeft hierdoor onder grote druk moeten plaatsvinden. Daarom kennen wij een middelzware bevinding toe op het financieel beheer.



#### Aanpak materiële controles ForZo

Onder de oude DBBC-systematiek werd er een afzonderlijke accountantscontrole uitgevoerd op de omzet van de zorgaanbieders. Op basis van advies van de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) en consultatie vanuit het veld heeft ForZo/JJI besloten om de jaarlijkse verplichting voor het indienen van een door een externe accountant gecontroleerde eindverantwoordingen te laten vervallen. Hierbij is rekening gehouden met de effecten van de overgang van de DBBC-systematiek naar het zorgprestatiemodel. De accountantscontrole aangaande ZZP blijft overigens gehandhaafd.

ForZo is voornemens om in plaats van de accountantscontroles ZPM meer te steunen op de eigen materiële controles. De materiële controle m.b.t. 2022 zal in 2023 worden uitgevoerd. De beschrijving van deze materiële controles is in opzet gereed en wordt op korte termijn afgestemd met het veld.

Wij adviseren DJI/ForZo:

- de mogelijkheden te onderzoeken om de materiële controles gedurende het boekjaar uit te voeren, zodat aandachtspunten in een vroeg stadium worden gesignaleerd en ForZo/JJI hier tijdig op kan acteren.

### 3.4 Verbetering DJI-factuurverwerking en -inkoop vraagt meer tijd

DJI heeft in 2022 hard gewerkt aan de opvolging van onze adviezen. Hoewel hiermee in de juiste richting wordt bewogen, is meer tijd nodig om hiervan ook de vruchten te plukken. Wij handhaven daarom onze bevinding op gemiddeld.

Tabel 5: Weging onderdeel DJI-factuurverwerking en inkoop

Bevinding	Weging 2021	Weging 2022
Factuurverwerking	■	■
Inkoop	■	■

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

#### 3.4.1 Factuurcontrole is nog geen beheerst proces

Om onrechtmatige betalingen te voorkomen is het van belang dat DJI voor de betaling van een factuur controleert dat de levering van een product of dienst heeft plaatsgevonden tegen de juiste prijs in overeenstemming met de overeenkomst. Uit onze controle blijkt dat deze controle niet altijd zichtbaar plaatsvindt. Het aantal fouten en onzekerheden in de materiële kosten overschrijdt de toegestane tolerantie voor de jaarrekeningcontrole.

Naar aanleiding van onze eerder gerapporteerde bevinding dat facturen niet altijd zichtbaar worden gecontroleerd voordat deze worden betaald, heeft DJI een projectteam samengesteld. Het projectteam heeft een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd. De kaderstelling is aangescherpt en gecommuniceerd richting de organisatie d.m.v. roadshows. Hierin is o.a. opgenomen dat de controleur (prestatieverklaarder) een bijlage dient op te nemen in de financiële administratie voor facturen groter dan € 2.000 ter onderbouwing van de levering. De bijlage kan bijvoorbeeld een pakbon of een overzicht met de goedgekeurde uren zijn. DJI heeft controles uitgevoerd op de aanwezigheid van een bijlage en een toelichting (volzin) in het financieel systeem. De controle op de kwaliteit van de bijlagen is uitgevoerd vanaf oktober 2022, bevindingen uit deze controle zijn teruggekoppeld richting de prestatieverklaarders. In de laatste periode van het jaar zien we op de genoemde onderdelen een verbetering optreden. Dat neemt echter niet weg dat gedurende 2022 toch in veel gevallen een zichtbare controle op de factuur en de vastlegging van een prestatiedocument ontbreekt.

Controle vindt deels geautomatiseerd plaats waarbij de factuur wordt gematcht met de inkooporder en de ontvangstboeking (3-way match). In meerdere gevallen hebben wij vastgesteld dat de ontvangstboeking in het financieel systeem door een andere medewerker is ingevoerd dan degene die de controle heeft uitgevoerd zonder onderbouwing van de levering. Hierdoor loopt DJI het risico dat facturen (deels) onrechtmatig worden betaald omdat geen of een gedeeltelijke prestatie is geleverd.

De inrichting in het financieel systeem voor de controle van de facturen is nog niet geheel in overeenstemming met de kaderstelling; bij meerdere facturen voor o.a. dienstkleding, inhuur en voeding wordt alleen een match gemaakt met de inkooporder (2-way match) en niet met de (goederen)ontvangst (3-way match).

Wij adviseren DJI:

- om de (goederen)ontvangst zoveel mogelijk door de prestatieverklaarder zelf te laten inboeken of te zorgen dat de boeking wordt geregistreerd op basis van een toereikend prestatiedocument, dat wordt geüpload in het financieel systeem;
- het kader te verduidelijken door per kostensoort te beschrijven waar een prestatiedocument aan dient te voldoen en dit richting de medewerkers te communiceren.

### 3.4.2

#### *Meer verschillende rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in inkoopproces*

Het inkoop uitvoeringscentrum (IUC) van DJI is verantwoordelijk voor de inkoop van DJI, maar ook voor een aantal andere agentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid waaronder NFI, Justis, IND (Europese aanbestedingen) en JIO. Een deel van de inkoop is belegd bij het Financieel Diensten Centrum (FDC) waaronder de inkoop < € 10.000 en afroepen onder raamovereenkomsten.

Voorgaand jaar hadden onze bevindingen o.a. betrekking op:

- uitvraag minicompetities die niet volledig is gedocumenteerd;
- gunning terwijl niet voldaan is aan de voorwaarden;
- inhuur van ZZP'ers buiten de raamovereenkomst (verpleegkundigen), mede om zorg te kunnen garanderen in een krappe arbeidsmarkt.

Dit jaar zien we in aanvulling op bovenstaande ook bevindingen in de Europese aanbestedingen en in de eenvoudige en meervoudige inkoopprocedures. De onzekerheden/onrechtmatigheden worden veelal niet intern door IUC en FDC geconstateerd en vastgelegd in het financieel systeem (rechtmatigheidstoets). Er kan daarom niet worden gesteund op de interne beheersing en de analyses uit de rechtmatigheidstoets. Door de Commissie Rechtmatigheid en Advies (CREA) wordt een overzicht opgesteld van de door DJI zelf geconstateerde fouten (spendanalyse). Echter niet alle fouten zijn door DJI opgemerkt. De door de ADR geconstateerde onrechtmatigheden worden later toegevoegd in het overzicht en daarna bewaakt.

Er zijn net als voorgaand jaar een aantal bevindingen die buiten de invloedssfeer liggen van DJI:

- overschrijding van de maximale waarde van Rijksbrede raamovereenkomsten;
- fouten als gevolg van het verplicht gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten afgesloten door categoriemanagers bij een ander departement.

#### *Overschrijding maximale waarde (geïmporteerde fouten)*

Een groot gedeelte van de fouten ontstaat door overschrijding van de maximale waarde van de Rijksbrede contracten (geïmporteerde fouten<sup>1</sup>) zoals voor ICT-inhuur en door onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten zoals Interim Management Organisatie en Advies (IMOA).

De geïmporteerde fouten bedragen € 41,3 miljoen.

Voor ICT-inhuur is per 11 april 2022 een nieuwe Europese aanbesteding gestart, door de categorie-manager van het ministerie van Economische Zaken (EZK). Dit was al te laat, omdat de maximale waarde van het voorgaande contract in het *begin* van 2022 reeds was overschreden. Daar komt bij dat EZK de aanbesteding vanwege ingesteld bezwaar en beroep heeft moeten intrekken.

Deze aanbesteding wordt in 2023 opnieuw in de markt gezet. Als gevolg van deze situatie is een grote onrechtmatigheid ontstaan in 2022, en zullen daarom naar verwachting ook in 2023 nog onrechtmatigheden voorkomen.

---

<sup>1</sup> Als een raamovereenkomst afgesloten is door een andere categoriemanager en het contract is onrechtmatig, dan wordt er gesproken over een geïmporteerde fout.

### *Rol categoriemanagement*

DJI treedt met betrekking tot bepaalde Rijksinkopen zelf ook op als categoriemanager. Bij een aantal van de betreffende contracten is de maximale waarde overschreden; hierdoor verlopen de contracten van rechtswege. In haar rol als categoriemanager is DJI afhankelijk van de deelnemers voor het aanleveren van de uitnutting, de deelnemers blijken door de verschillende systemen onvoldoende in staat om dit aan te leveren. DJI vraagt daarom bij de leverancier(s) de uitnutting op, door na te gaan hoeveel ruimte er nog is t.o.v. de maximale waarde. Dit maakt het lastig om tijdig te constateren wanneer de maximale waarde overschreden zal gaan worden. Los hiervan is het niet wenselijk dat DJI voor deze informatie afhankelijk is van haar leverancier(s).

Wij zien een rol voor DG-DOO om Rijksbreed beleid te ontwikkelen voor het bijhouden en tijdig kunnen acteren op uitnutting van de Rijksbrede contracten zodat een nieuwe aanbesteding tijdig in gang kan worden gezet om geïmporteerde fouten te voorkomen.

### *Opvolging verbeterplan*

Naar aanleiding van de fouten en de overschrijding van de tolerantie in 2021, heeft het IUC DJI in 2022 een projectorganisatie ingericht. De projectorganisatie heeft de oorzaken van de over 2021 door ons geconstateerde fouten geanalyseerd, en op basis daarvan een verbeterplan opgesteld. Het plan is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van alle inkoopprocessen. Het plan voorziet in het verlagen van de werkdruk, het verhogen van het kennisniveau van de medewerkers, het zorgdragen van vindbaarheid van informatie, duidelijke processen en werkwijzen en een aanscherping van beheersmaatregelen.

Het IUC van DJI heeft daarnaast met ingang van oktober 2022 een 100%-controle, door middel van tegenlezen, doorgevoerd op alle inkoopprocedures voor de inhuur van personeel. Vanaf januari 2023 wordt elk inkooptraject met een waarde > € 33.000 op twee punten in het inkooptraject door een tweede medewerker tegengelezen om eventuele fouten tijdig te signaleren en te herstellen. Daarnaast zet het IUC in op uniforme werkwijzen en dossiervorming en het verbeteren van de vakkennis en de samenwerking binnen de inkoopteams van het IUC en het FDC.

Een centraal overzicht van ontwikkelingen op het terrein van inkoop ontbreekt nog. In 2023 wordt er een Organisatie en Formatieplan (O&F) door het IUC verwacht. Van belang is dat dit plan voorziet in de invulling van de interne kwaliteitsrol. De kwaliteitsrol ziet toe op de werking van de procedures en gaat na hoe deze verder kunnen worden verbeterd.

### *Overschrijding van de rapporteringstolerantie*

Door de Commissie Rechtmatigheid en Advies (CREA) wordt een overzicht opgesteld van de door DJI zelf geconstateerde fouten (spendanalyse). De omvang van de door de ADR en DJI vastgestelde fouten is € 71,5 miljoen.; samen met de inkoopfouten van de andere agentschappen wordt hiermee de toegestane foutmarge van de agentschapsparagraaf van JenV overschreden.

Wij adviseren DJI:

- *jaarlijks een risicoanalyse op te stellen op basis van actuele ontwikkelingen en tekortkomingen vanuit de (interne) controles, om zo de kwaliteit van het inkoopproces te verbeteren. Daarnaast adviseren wij om uitgevoerde controles vast te leggen en bevindingen te rapporteren;*
- *de kennis en samenwerking binnen de inkoopteams te versterken en zorg te dragen voor een uniforme vastlegging van de inkoopdossiers conform het verbeterplan.*

### 3.5 Administratieve verwerking beleidsprocessen licht verbeterd

In 2022 signaleren wij een licht-positieve trend in het totaalbeeld rond de financieel-administratieve verwerking van beleidsprocessen. Het beheer van derdenrekeningen is bij diverse DG's verbeterd; de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) vormt hierop nog een uitzondering. Voor wat betreft de beschikbaarheid en kwaliteit van brondocumenten is nog steeds veel extra werk nodig om lacunes in de controles door DG's en directies te herstellen. Beschikbaarheid en kwaliteit van prestatieverklaringen blijven aandachtspunten; hoewel het OM sinds vorig jaar werkt met een 100%-controle en er ook bij het NFI ook al langer verbeteringen zichtbaar zijn, is het proces rond prestatieverklaringen bij andere JenV-organisaties soms minder robuust ingeregeld. Wij handhaven onze weging van administratieve verwerking beleidsprocessen daarom op licht.

Tabel 6: Weging onderdeel financieel-administratieve verwerking (beleids-)processen

Bevinding	Weging 2021	Weging 2022
Derdenrekeningen	■	●
Beschikbaarheid en kwaliteit brondocumentatie	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

#### 3.5.1 *Onvoldoende vooruitgang in beheer derdenrekeningen DT&V*

Ten opzichte van vorig jaar zien wij duidelijke verbeteringen in het beheer van de derdenrekening bij DGM, DGRR en DGPenV. Hierbij valt te denken aan de aanwezigheid van een permanent dossier, procesbeschrijvingen en het beheer rondom de derdenrekeningen. Op basis van deze vooruitgang hebben wij het gewicht van onze bevinding bij de derdenrekening afgeschaald naar licht.

Bij DT&V zien wij echter op dit onderwerp onvoldoende vooruitgang. Een permanent dossier ontbreekt, en in afwijking van de regels worden bij boekingen in Leonardo geen onderbouwende stukken toegevoegd. Tevens zien we in het kader van financieel beheer dat er gedurende het jaar niet altijd tijdig is doorbelast en de juistheid van de stand per jaareinde kan door het genoemde gebrek aan onderbouwing niet efficiënt worden vastgesteld.

Het beheer van de derdenrekening voldoet hierdoor niet aan de gestelde eisen. Een mogelijk risico van te late doorbelastingen naar de derdenrekeningen is dat EU-subsidies naar de schatkist vloeien in plaats van naar het ministerie van JenV.

Wij adviseren DT&V:

- actief zorg te dragen voor het juiste beheer van de derdenrekeningen door rekeningen tijdig en frequent door te belasten dan wel af te rekenen;
- de saldi op de derdenrekeningen direct voldoende te onderbouwen door middel van de juiste documenten en bewijsstukken.

#### 3.5.2 *Beschikbaarheid en kwaliteit financiële brondocumentatie nog niet op niveau*

*Kwaliteit eerstelijnscontroles bij het bestuursdepartement laat te wensen over*

Kijkend naar het geheel van JenV-organisaties en de balansdossiers die zij opgeleverd hebben per jaareinde, stellen wij vast dat deze over het algemeen van voldoende kwaliteit zijn; dit betekent dat wij met de nodige toelichtingen onze controle hierop kunnen uitvoeren. Bij de oplevering door DJI signaleren wij verhoudingsgewijs veel aandachtspunten. Kleinere verbeterpunten koppelen wij rechtstreeks terug aan de betreffende JenV-agentschappen.

Een uitzondering is de kwaliteit van de eerstelijnscontroles bij het bestuursdepartement. Hiermee bedoelen wij de controles waarvoor de diverse onderdelen van het bestuursdepartement zelf verantwoordelijk zijn. De afgelopen jaren zien wij bij herhaling dat op het niveau van directies en DG's controles niet, of niet goed worden uitgevoerd of de dossiers anderszins onduidelijk of onvolledig zijn. Dit beeld is in 2022 niet veranderd. Gevolg hiervan is dat de coördinator balansdossier bestuursdepartement en DFEZ bovenmatige inspanning moeten leveren om de lacunes in de eerstelijnscontrole te herstellen.

Wij adviseren de DG's:

- erop toe te zien dat op directieniveau de benodigde maatregelen worden genomen om te zorgen dat tussentijds en per jaareinde de door DFEZ gestelde deadlines en werkinstructies inzake balansoplevering gerespecteerd worden.

#### *Beschikbaarheid en kwaliteit prestatieverklaringen blijven aandachtspunten*

De eerder ingezette verbeteringen rond prestatieverklaringen (PV's) bij het OM en NFI werpen in 2022 zichtbaar vruchten af. Het OM heeft vorig jaar de regel ingesteld dat facturen pas betaald worden als er een PV aanwezig is en past deze regel ook toe. Ook het NFI heeft het PV-proces aangepast. In beide gevallen zien we daardoor duidelijke verbetering in zowel het aantal als de kwaliteit van de in Leonardo aanwezige PV's. Het NFI heeft daarbij nog wel een verdere slag te maken.

Tegelijkertijd is het PV-proces bij andere JenV-organisaties soms minder robuust ingeregeld.

Het gaat dan om situaties waarbij PV's niet standaard in Leonardo worden toegevoegd. Soms lukt het een organisatie niet om zo'n document achteraf te traceren, of om levering op alternatieve wijze aan te tonen. Een voorbeeld hiervan is de problematiek bij DJI (zie ook § 3.4.1). Dit jaar is gebleken dat ook bij de IND de beschikbaarheid en kwaliteit van de PV's meer aandacht behoeft. Meer details hierover zijn opgenomen in onze rapportage aan de IND.

JenV heeft medio 2022 de aanwijzingen voor financieel- en materieelbeheer geactualiseerd.

Hierin staat beschreven waar in Leonardo prestatiebewijzen zoals pakbonnen of urenbriefjes moeten worden vastgelegd. Bij gevoelige informatie (AVG, geheime inkopen) moet een verwijzing worden opgenomen naar de fysieke locatie waar bewijsstukken zich bevinden. Wanneer er bij wijze van uitzondering er geen prestatiebewijs aanwezig is, mag een formulier worden ingevuld waarin een medewerker verklaart dat én op welke wijze hij deze de levering heeft vastgesteld. Wij benadrukken dat een dergelijke verklaring alleen bewijskracht heeft wanneer deze is afgegeven kort na de levering, door een medewerker die hier persoonlijk zicht op had. In de praktijk wordt hier niet altijd goed mee omgegaan. Ook blijken organisaties soms niet goed te weten welke documenten bij bepaalde kostensoorten als prestatiebewijs gebruikt kunnen worden.

In ons interimrapport 2022 adviseerden wij DFEZ om vaart te maken met implementatie van de eerder ontwikkelde data-analyse. Met dit instrument kunnen transacties in Leonardo op de aanwezigheid van bijlagen worden gecontroleerd. Met een tweede *query* gericht op de inhoud van de bijlagen kan DFEZ via data-analyse ook de inschatting maken of zo'n bijlage daadwerkelijk een prestatiebewijs is. Inmiddels heeft DFEZ de eerste rapportages verstuurd waarmee JenV-organisaties kunnen zien waar en hoe vaak prestatieverklaringen in Leonardo ontbreken bij facturen waar deze wel worden verwacht. De leesbaarheid van deze rapportages kan nog worden verbeterd. DFEZ wil nog wel werken aan het verhogen van de betrouwbaarheid van de tweede *query*. Het is mogelijk dat de analyse hierdoor pas medio 2023 beschikbaar komt. Wij geven in overweging om de *query* op de kwaliteit van de bijlagen – al is het maar in de vorm van een beperkte *pilot* – juist snel in gebruik te nemen. Feedback van een groter aantal gebruikers over de accuratesse van de *query* kan helpen om de betrouwbaarheid ervan sneller te verbeteren.

Wij adviseren DFEZ:

- bij de JenV-organisaties meer bewustzijn te creëren ten aanzien van de voorwaarden waaronder prestatieverklaring mag plaatsvinden via een formulier (in plaats van via prestatiebewijzen) en welke documenten voldoen als prestatiebewijs;
- de *query* op de inhoud van de prestatiebewijzen in Leonardo snel in gebruik te nemen – eventueel bij wijze van *pilot* – en de feedback vanuit de JenV-organisaties te gebruiken voor het verhogen van de betrouwbaarheid hiervan.

### 3.6 Beheer van financieel systeem Leonardo moet op onderdelen beter

Vorig jaar merkten wij op dat het technisch beheer van Leonardo door SSC-ICT nog niet volledig voldeed. Op dit punt werd in 2022 nog niet de benodigde vooruitgang geboekt. In aanvulling hierop constateerden wij afgelopen jaar aandachtspunten in het decentraal functioneel beheer. We wegen deze bevinding als licht.

Tabel 7: Weging onderdeel beheer Leonardo

Bevinding	Weging 2021	Weging 2022
Technisch beheer Leonardo	●	●
Decentraal autorisatiebeheer Leonardo		●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

#### 3.6.1 Beveiliging van componenten Leonardo nog niet op benodigde niveau

Uit ons onderzoek is gebleken dat SSC-ICT het technisch- en applicatiebeheer van het financiële systeem Leonardo heeft verbeterd, maar het beheer nog niet voor alle onderwerpen voldoende op orde heeft. Evenals in 2021 liggen de omissies op het gebied van beveiliging van componenten. Inzake het actief monitoren van netwerkverkeer en componenten (deelnorm L3.7) zien we aantoonbare verbeteringen, maar is de volledigheid van de beheersing nog niet voor alle deelnormen gerealiseerd. Andere verbeteringen zoals signalering van nieuwe kwetsbaarheden (deelnorm L3.2) en het tijdig patchen en updaten van systemen (deelnorm L3.3) zijn wel volledig geïmplementeerd, maar deze verbeteringen zijn relatief laat in 2022 doorgevoerd. We hebben daardoor niet kunnen vaststellen of het beheer op deze punten ook over een periode langer dan zes maanden van voldoende niveau is. Op grond hiervan hebben wij gerapporteerd dat het technisch- en applicatiebeheer nog niet in alle opzichten voldoet aan de te stellen eisen. Dit betekent tevens dat wij onze lichte bevinding op dit onderwerp handhaven.

Wij adviseren DFEZ:

- er bij SSC-ICT op aan te dringen om alle nog openstaande verbeteringen rond beveiliging van componenten uiterlijk eind april 2023 af te ronden.

#### 3.6.2 Afwijkingen kaderstelling door SSC BLS; escalatiemodel werkt onvoldoende

Binnen JenV is het functioneel beheer van het financiële systeem Leonardo verdeeld over meerdere beheerlagen. De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) voert het *centraal* functioneel beheer uit. DFEZ is als proceseigenaar van functioneel beheer en systeemeigenaar van het ERP-systeem Leonardo ook verantwoordelijk voor het opstellen en bewaken van de kaderstelling voor de inrichting en het gebruik van Leonardo, waaronder het autorisatieontwerp. Dit laatste bepaalt welke functies in ieder geval niet gecombineerd mogen worden om frauderisico's te beperken.

Het decentraal functioneel beheer ligt bij de twee administratieve shared service centra (SSC's) van JenV. Eén hiervan (hier aangeduid met SSC GVKA) bedient JenV-organisaties die het kas-verplichtingenstelsel hanteren, de ander organisaties die met het baten-lastenstelsel werken (SSC BLS). Beide SSC's verzorgen op aanvraag van een JenV-organisatie de feitelijke uitgifte en inname van de gebruikersautorisaties. Bij het uitvoeren van het autorisatiebeheer behoren de SSC's te handelen volgens de normen van de kaderstelling en het autorisatie-ontwerp.

Wij hebben in ons onderzoek naar het decentraal autorisatiebeheer van Leonardo een aantal bevindingen bij SSC-BLS vastgesteld op het gebied van doorbroken functiescheidingen, gebruikte (en niet door DFEZ goedgekeurde) niet-persoonsgebonden accounts en bij het toekennen van autorisaties. Op basis van de bovenstaande bevindingen hebben wij geconcludeerd dat de beheersmaatregelen bij SSC-BLS in 2022 niet effectief hebben gewerkt. De maatregelen hebben wel gewerkt bij SSC-GVKA.

Bij SSC-BLS maken medewerkers regelmatig de keuze om snel te handelen en een autorisatie toe te kennen zonder de kaderstelling en beheerprocedures te volgen. Dit gebeurt om de doorlooptijd van het autorisatieproces te beperken, omdat medewerkers de risico's van functievermenging bij combinaties van autorisaties anders inschatten of de kaderstelling verouderd vinden. Als gevolg van deze functiedoorbrekingen binnen de werkprocessen van het SSC-BLS hebben wij aanvullende controlewerkzaamheden moeten uitvoeren. We hebben in de 2e helft van 2022 wel een lichte verbetering in de uitvoering van het functioneel beheer gesignaleerd. Gezien het bovenstaande kennen wij aan het decentraal functioneel beheer een lichte bevinding toe.

Wij adviseren het management van SSC-BLS:

- *om in de uitvoering van het autorisatiebeheer Leonardo te zorgen voor:*
  - *het volgen van de J&V kaderstelling;*
  - *het aantoonbaar voldoen aan alle voorgeschreven beheersmaatregelen;*
  - *een cultuur waar het bewustzijn van de risico's van en eventuele gevolgen van het niet volgen van de kaderstelling bij alle medewerkers voldoende aanwezig is; én*
  - *het actiever voeren van inhoudelijke gesprekken met DFEZ over risico mitigerende maatregelen en oplossingsrichtingen indien de kaderstelling als te belemmerend wordt ervaren.*

DFEZ bewaakt de naleving van de kaderstelling Leonardo door elk kwartaal alle toegekende autorisaties te analyseren en hierover te rapporteren in een concerttoezichtrapportage. Naar aanleiding hiervan worden de meeste autorisatieconflicten en overige bevindingen opgelost, maar het komt ook voor dat afwijkingen bij herhaling niet geadresseerd worden. Volgens de kaderstelling ligt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van bevindingen bij de individuele JenV-organisatie of administratieve SSC waarbij de afwijking is geconstateerd. In de praktijk betekent dit dat een autorisatiebevinding heel lang open kan blijven staan. In de huidige kaderstelling van DFEZ is geen van de betrokken organisaties bevoegd om hierop in te grijpen dan wel gewend om zelf te escaleren als bij verschil van inzicht over de kaderstelling een patstelling ontstaat. DFEZ behoort daarnaast ook tijdig te reageren op aanpassingsvoorstellen van de SSC's.

Wij adviseren DFEZ:

- *om in samenspraak met de hoofddirecteur Bedrijfsvoering het initiatief te nemen voor een nieuw opzet c.q. aanpassing van het escalatiemodel Leonardo, waarin sprake is van een effectieve escalatieprocedure die resulteert in het tijdig oplossen van autorisatieconflicten.*

### 3-7 **Grotere grip CJIB op datafixes nog niet structureel aantoonbaar**

Bij het CJIB bestaat met enige regelmaat noodzaak tot het uitvoeren van *datafixes*; het direct ingrijpen in de databases van de gebruikte IT-systemen. Zulk ingrijpen draagt risico's in zich, omdat het effect kan hebben op data-integriteit en stabiliteit van de databases. Het is daarom belangrijk dat *datafixes* alleen worden uitgevoerd via het daarvoor ingerichte proces. Al meerdere jaren op rij kunnen wij niet vaststellen of alle processtappen correct doorlopen worden, volgens de procedure beschrijving. Het testen van een voorgenomen datafix, het doorvoeren naar productie en/of de goedkeuringen ervan zijn niet in alle gevallen zichtbaar en volgtijdelijk vastgelegd.

Naar aanleiding van ons interimrapport 2022 heeft het CJIB aangekondigd het proces te zullen aanscherpen en dit in het vierde kwartaal van 2022 te kunnen realiseren. Per jaareinde zien wij een verbetering, maar structurele aandacht blijft nodig. Het CJIB is voornemens de volgtijdelijkheid van uitgevoerde handelingen en de goedkeuring daarvan beter zichtbaar te maken in het *workflow-management*-systeem TopDesk. Ook is eind 2022 een begin gemaakt met het intensief bewaken van het proces via maandelijkse 100%-procescontroles en de ingebruikname van een dashboard met *Key Performance Indicators* voor deze *datafixes*.

Omdat deze maatregelen zich nog moeten bewijzen en wij ten aanzien van 2022 niet hebben kunnen vaststellen dat het proces rondom de *datafixes* duurzaam geborgd is, merken wij dit aan als een lichte bevinding.

Wij adviseren het CJIB:

- *de uitkomsten van de recent ingerichte procesbewaking voldoende frequent en op het juiste niveau binnen de organisatie te bespreken, zodat indien nodig tijdig bijgestuurd kan worden.*





## 4 Overige onderwerpen

### 4.1 Beheerst proces bekostiging opvang ontheemden Oekraïne, enkele restrisico's

Voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne heeft JenV onder andere een bekostigingsregeling opgesteld. De *Gemeentelijke Opvang Oekraïne (GOO)* en de *Particuliere Opvang Oekraïne (POO)* voorzien in het verstrekken van een specifieke uitkering aan gemeenten voor het vergoeden van de kosten voor het realiseren en exploiteren van de opvang en verstrekkingen aan de ontheemden. De uitkering aan de gemeenten in de GOO wordt bepaald door per beschikbaar gestelde opvangplek een normbedrag toe te kennen. Dit normbedrag is vanaf half oktober 2022 naar beneden bijgesteld naar aanleiding van uitvoering van een monitoringonderzoek door een externe partij. Als onderdeel van de bekostigingsregeling kunnen gemeenten een transitievergoeding aanvragen om de kosten te dekken van het geschikt maken van gebouwen voor opvang. De POO voorziet in het beschikbaar stellen van leefgeld voor ontheemden die onderdak hebben gevonden bij particulieren.

Op verzoek van het ministerie kijkt de ADR mee bij de totstandkoming van de regelingen rond de Oekraïne-ontheemden en waarschuwt zij voor eventuele problemen. Aan diverse suggesties wordt goede opvolging gegeven; zo heeft het ministerie een paar gemeenten gevraagd een proefcontrole uit te voeren. Gemeenten zullen medio 2023 voor het eerst verantwoording afleggen over gemaakte kosten en gerealiseerde opvangplekken over 2022. Dit doen zij via de methodiek SiSa: single information, single audit. Hierbij wordt eenmalige informatie verstrekt en eenmalige accountantscontrole uitgevoerd over alle specifieke uitkeringen die de gemeente heeft ontvangen. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken van de gemeenten. Het vooraf doornemen van de verantwoording en de controle daarop samen met een aantal accountants van gemeenten heeft waardevolle informatie opgeleverd om de regeling en verantwoordingsvereisten aan te scherpen. Het ministerie heeft vooraf geen integraal overzicht opgesteld van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (rechtmatigheid), de getroffen maatregelen en het restrisico. In februari 2023 heeft JenV een dergelijk overzicht alsnog opgeleverd.

Wij adviseren het JenV:

- *bij het opstellen van nieuwe regelingen altijd een overzicht van M&O-risico's<sup>2</sup>, maatregelen en restrisico op te stellen.*

Uit de genoemde proefcontroles blijkt een aantal restrisico's:

1. vanuit de particuliere opvang vertrokken Oekraïners, die niet afgemeld zijn en nog steeds leefgeld ontvangen;
2. ontheemden in de particuliere opvang die werk gevonden hebben, maar dat niet hebben gemeld;
3. ontheemden die zelfstandig een woning gehuurd hebben en ten onrechte leefgeld ontvangen.

Of deze risico's zich daadwerkelijk voordoen en of alle gemeenten maatregelen hebben getroffen om deze restrisico's af te dekken is ons niet bekend. Een enkele gemeente heeft gemeld dat zij (1) Oekraïners hebben uitgenodigd op het gemeentehuis, (2) voornemens zijn op basis van informatie van het UWV na te gaan of ontheemde inmiddels een inkomen heeft en (3) vanuit de Basisregistratie Personen (BRP) nagaan of de huidige bewoners op het betreffende adres al voor de opvang op dit adres woonden. Daarnaast geven de vragen die gemeenten stellen aan JenV's Nationale Opvang Organisatie (NOO) ook een indicatie waar nog onduidelijkheden en mogelijke risico's in de regeling zitten.

---

<sup>2</sup> M&O: Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Wij adviseren het programma directoraat-generaal Oekraïense Ontheemden:

- *vanaf 2023 in de regeling op te nemen dat gemeenten in geval van particuliere opvang periodiek bovenstaande controles uitvoeren. Ten aanzien van de informatie van het UWV is het raadzaam dit centraal te faciliteren.*

Naast de bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is ook een Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne voor veiligheidsregio's gepubliceerd. Hierbij bestaat het risico dat opvangplekken voor de zogenoemde HUB-functie (per abuis) zowel door de gemeente als door de veiligheidsregio worden gedeclareerd. Een dergelijk verschuivingsrisico bestaat ook bij opvanglocaties die gedeeltelijk zijn ingezet voor de eerste noodopvang voor asielzoekers.

Als gemeenten in aanmerking willen komen voor een transitievergoeding om gebouwen geschikt te maken om Oekraïners te kunnen opvangen, moeten zij deze vooraf aanvragen bij NOO. NOO beoordeelt vervolgens of de begrote kosten in aanmerking komen voor vergoeding en dat deze kosten in redelijke verhouding staan tot het aantal opvangplekken en de duur van de opvang. Na de goedkeuring van NOO moeten gemeenten een aanvraag indienen bij het Subsidieportaal van JenV. Na goedkeuring van deze aanvraag ontvangt de gemeente een beschikking en een voorschot. Mede op basis van eerste ervaringen van aanvragen van gemeenten heeft NOO intern een beleidslijn opgesteld die gehanteerd wordt bij het beoordelen van overige aanvragen. Dit betekent dat de eerste aanvragen soms wat ruimhartiger zijn toegekend; incidenteel leidt dit tot onzekerheden over de rechtmatigheid hiervan. Verantwoording zal door de gemeenten worden ingediend via de SiSa-verantwoording (single information, single audit). Ook tijdens het vaststellen van de verantwoordingen kunnen onzekerheden naar voren komen. Wij zien dat risico onder andere voortvloeien uit (of: als mogelijk gevolg van) verleningsbeschikkingen waarbij de financiering van het normbedrag en transitiekosten niet gesplitst is.

Wij adviseren NOO:

- *alert te blijven op eventuele nieuwe risico's die kunnen ontstaan bij het vaststellen van de SiSa-verantwoording en daar waar mogelijk nog mitigerende maatregelen te nemen. Mogelijke maatregelen zijn het sturen van een aanvullende beschikking voor die gevallen waarin normbedrag en transitiekosten nog niet apart zijn opgenomen of het communiceren in Q&A's via de VNG, zoals dat nu ook al gebeurt.*

#### **4.2 LFU-saldi vanaf 2022 zichtbaar in verantwoording van JenV en politie**

Per 1 juli 2019 is bij de Nationale Politie de Regeling Levensfase-uren (LFU) ingevoerd. Via deze regeling kunnen politiemedewerkers een deel van hun verlofuren opsparen en die op een later moment van hun loopbaan opnemen. Gezien de werkdruk bij de politie is het mogelijk dat medewerkers het opnemen van LFU-uren uitstellen en ervoor kiezen dit in te zetten als extra verlof bij de geboorte van een kind, als sabbatical of voorafgaand aan hun pensioen.

In een ongunstig scenario kan dit er in de toekomst toe leiden dat knelpunten in de personele bezetting ontstaan, in het geval dat een groot aantal agenten gelijktijdig LFU-uren wil inzetten. Op de lange termijn kan dit ook een begrotingsrisico vormen in het geval dat veel extra personeel nodig is om deze knelpunten op te lossen. Volgens het in 2019 bijgestelde Besluit Financieel Beheer Politie hoeft voor de LFU-uren, die niet in euro's worden uitbetaald maar in tijd worden opgenomen, géén voorziening te worden gevormd. Daardoor zouden de politie, het ministerie en/of het parlement op enig moment verrast kunnen worden door de omvang van niet-inzetbaarheid en de financiële consequenties daarvan.

Om dit te voorkomen, hebben wij in onze voorgaande rapportages gepleit voor goede monitoring en transparante rapportages over de LFU-posities. In aanvang kan dit bijvoorbeeld door jaarlijks in het jaarverslag van de politie en van het ministerie het LFU-saldo te vermelden van de medewerkers voor wie het pensioen binnen enkele jaren aanstaande is. Naarmate de LFU-saldi toenemen en er meer inzicht is opgebouwd in het gebruik van de regeling, kan in de toekomst een gedetailleerdere presentatie aan de orde zijn.

Met betrekking tot het jaarverslag 2022 heeft DGPenV ons laten weten met de politie afgesproken te hebben dat het mogelijke effect van de LFU-regeling op inzetbaarheid zal worden toegelicht in de risico-paragraaf van het jaarverslag van de politie. Deze zal worden voorzien van een eerste, indicatieve kwantificering van het deel van de LFU-uren dat binnen afzienbare tijd (10 jaar) mogelijk wordt ingezet als pre-pensioen. In het jaarverslag van het ministerie wordt vanaf 2022 verwezen naar deze vermelding van het mogelijk bezettingsrisico. Hierbij staat ook het totale bedrag genoemd dat politie voor in haar verantwoording als “niet in de balans opgenomen verplichting” voor LFU heeft opgenomen. De ontwikkeling van de LFU-saldi wordt hiermee voldoende zichtbaar, en wij beschouwen ons eerdere advies op dit onderwerp dan ook als opgevolgd.

### 4.3 Afronding van AVG-implementatie door OM en DJI nog onderweg

#### 4.3.1 *Uitkomsten Rijksbreed AVG-onderzoek*

In 2022 heeft de ADR opnieuw een rijksbreed onderzoek uitgevoerd, dit keer gericht op drie aspecten van de interne organisatie rond AVG. Met betrekking tot ‘de verantwoordingsverplichting en -structuur’ hebben wij geadviseerd om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de J&V-leiding te expliciteren en aan te geven wie verantwoordelijkheid is voor het uitvoeren van een gegevensbeschermings- en privacy bewustwordingsprogramma van het ministerie. Inzake het tweede onderwerp ‘de verwerkersovereenkomsten en -afspraken’ zijn twee agentschappen onderzocht. Hier adviseerden wij procedures te actualiseren en daarbij duidelijk de taken en rollen van de privacyfunctionaris(sen) aan te geven. Tevens hebben we aangeraden de overeenkomsten en afspraken met leveranciers te actualiseren, gericht naar zaken zoals de uitvoering van een DPIA en de verwerking van persoonsgegevens.

Met betrekking tot de gehanteerde privacy criteria heeft ADR geen adviezen. JenV beschikt in opzet over de noodzakelijk geachte zaken zoals een bestuurlijke in opzet beschreven cloudstrategie en -beleid, een lijst met afgenomen clouddiensten en een cloud-afwegingskader van voldoende kwaliteit.

#### 4.3.2 *AVG-implementatie bij JenV-organisaties*

Met betrekking tot de nog niet voltooide AVG-implementatie bij het OM en DJI adviseerden wij vorig jaar onder meer om vast te stellen of geen sprake is van risico’s die met voorrang geadresseerd zouden moeten worden, en om erop toe te zien dat de implementatietrajecten een duidelijke einddatum kennen. Uit onze informatie blijkt dat de AVG in 2022 weliswaar meer aandacht heeft gekregen maar dat afronding voor DJI noch OM in zicht is. DJI verwacht in de periode 2025/2026 gereed te zullen zijn en het OM kan nog geen einddatum noemen. Beide organisaties werken vanuit hun aard met veel en deels ook bijzondere persoonsgegevens zoals bijv. gezondheid, biometrie of strafrechtelijke gegevens. Eventuele datalekken als gevolg van omissies in de AVG-implementatie kunnen daarom potentieel ernstige gevolgen hebben. Wij onderkennen dat de AVG-implementatie bemoeilijkt wordt door diverse factoren waaronder de decentrale organisatie, de verschillende van toepassing zijnde wettelijke regimes en de veelheid aan gehanteerde systemen en *legacy*-problematiek.

Wij adviseren HDBV en DI&I:

- in overleg met het OM en DJI vast te stellen of de AVG-implementatieplannen een realistische einddatum of tenminste de meest urgente tussentijdse mijlpalen bevatten inclusief een beschrijving van wat nodig is om deze te bereiken;
- te zorgen voor een monitoringsplan bij DI&I gericht op alle achterblijvers met periodieke, eenduidige rapportages aan DGRR respectievelijk PSG.

### 4.4 JenV maakt extra verbeterslag op haar IB-plan via externe evaluatie

Vanwege de toenemende cyber security-dreiging en aantoonbare risico’s op het gebied van feitelijke veiligheid heeft J&V eind 2021 een meerjarig programma (IB 2.0) opgesteld om de informatie-beveiliging (IB) bij alle J&V-organisaties verder te verbeteren. Wij hebben geconstateerd dat inmiddels veel J&V-organisaties een IB-jaarplan hebben gemaakt, waarin zij het programma IB 2.0 hebben meegenomen. Qua uitvoering varieert de voortgang nogal per organisatie. Wij merken op dat de drie door ons ontvangen voortgangsrapportages over het programma deels verschillende componenten en opbouw bevatten. Dit maakt de rapportages onderling lastig te vergelijken en bemoeilijkt het verkrijgen van een consistent beeld van de voortgang.

Met betrekking tot de geringe voortgang bij een aantal J&V-organisaties zijn wij bezorgd over de mogelijke impact van de beschikbaarheid van financiering. Het J&V-verbeterprogramma IB 2.0 heeft een budget, maar hiervan heeft een gering aantal organisaties gebruik gemaakt. De toedelingcriteria en de richtlijnen voor deze budgetaanvragen zijn nog niet beschreven. Hoewel deze aan diverse bestuurders van JenV-organisaties en in diverse overleggen zoals de CISO board zijn toegelicht, is het mogelijk niet voor iedere J&V-organisatie voldoende duidelijk. DI&I heeft laten weten de criteria voor budgetaanvragen en de procedure voor het toewijzen van financiering voor de duur van het programma tot en met 2026 nader uit te werken en te delen met JenV-organisaties in scope van het programma IB 2.0 te DI&I biedt JenV-organisaties in scope de mogelijkheid om alsnog een budgetaanvraag te doen voor 2023.

Het programma IB 2.0 levert een financiële bijdrage voor de duur van het programma waarbij jaarlijks wordt geëvalueerd of het toegekende budget volgens afspraak wordt benut. Daarnaast zou iedere J&V organisatie zelf ook moeten zorgen voor een borging van Informatiebeveiliging door hiervoor structureel een bedrag voor te reserveren. Uit een eerste verkenning hebben we niet kunnen vaststellen dat bijvoorbeeld in jaarplannen hiervoor expliciet middelen gereserveerd zijn.

De directie DI&I heeft de opzet en inhoud van het IB-verbeterprogramma in het najaar van 2022 kritisch laten evalueren door een externe partij. Dit heeft niet alleen inhoudelijke aanbevelingen opgeleverd – er is bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor netwerksegmentatie – maar ook zijn suggesties gedaan om het draagvlak en de samenwerking binnen J&V verder te vergroten. Het ministerie heeft het programma ook intern geëvalueerd. Alle aanbevelingen worden momenteel verwerkt in een bijgesteld programmaplan IB 2.0. De zelfkritische blik op het programma demonstreert nog eens dat het JenV ernst is om de informatiebeveiliging naar een hoger niveau te brengen.

Wij adviseren DI&I:

- een vaste indeling van de voortgangsrapportages te hanteren die volledig aansluit bij het verbeterprogramma en de voortgang ervan beter navolgbaar maakt;
- SMART-afspraken met de JenV-organisaties te maken over de uitvoering van het programma, inclusief de centraal en decentraal benodigde middelen.

## 4.5 Goede ambitie inzake van interne controle ligt nog ver af van huidige praktijk

### *Pilot met Key Control Dashboard van start*

In ons auditrapport 2021 spraken we onze waardering uit voor de dashboards die JenV ontwikkelt om interne controles (IC) beter te documenteren. Het *Interne Controle Dashboard* (ICD) is gericht op detail-controles en is inmiddels ook bij diverse agentschappen in gebruik. In 2022 is JenV als onderdeel van het project *Risk based Werken* ook een pilot gestart voor de bredere inzet van het *Key Control Dashboard* (KCD). Naast de inzet door DFEZ voor *Risk based* wordt het KCD momenteel ook gebruikt voor Informatiebeveiliging en Privacybescherming (DI&I).

Op termijn zou dit voor elke JenV-organisatie de plek moeten worden waar de administratieve organisatie is vastgelegd, én waar het functioneren van de beheersmaatregelen ook wordt aangetoond. Het startpunt voor de inrichting van het KCD ligt in een risicoanalyse die elke JenV-organisatie straks moet uitvoeren. Hieruit moet blijken welke bedrijfsvoeringsprocessen meer risicovol zijn en welke essentiële beheersmaatregelen (*key controls*) de organisatie daarom wil toetsen. JenV beoogt met de inzet van het KCD ook de controlelast te verlichten; de bedoeling is dat via het KCD zowel de procesbeschrijvingen als het toetsen van de *key controls* ook direct benaderd en benut kunnen worden door de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn<sup>3</sup>. Naast deze efficiëntievoordelen verwacht DFEZ dat *Risk based Werken*

---

<sup>3</sup> Het *Three Lines Model* staat voor de manier waarop de interne beheersing van een organisatie kan worden ingericht, waarbij de 1<sup>e</sup> lijn wordt gevormd door de collega's in het primaire proces, de 2<sup>e</sup> lijn door medewerkers in een toezichthoudende rol en de 3<sup>e</sup> lijn door de bijvoorbeeld de accountant. Het idee hierachter is dat eventuele initiële fouten door deze drie achtereenvolgende 'verdedigingslijnen' worden afgevangen, zodanig dat bijv. de financiële administratie en verantwoording vrij zijn van materiële fouten en onzekerheden.

ook centraler inzicht in controlewerkzaamheden en een grotere focus op implementatie van verbeterpunten zal opleveren.

Hoewel wij enthousiast zijn over wat *Risk based Werken* in potentie kan betekenen, verwachten wij dat *succesvolle* implementatie hiervan een uitdagend traject zal zijn. Dit vanwege het contrast met de manier waarop Interne Controle momenteel is ingericht en de decentrale structuur van JenV. Hoewel JenV-organisaties in het algemeen wel openstaan voor doorontwikkeling en risicogericht werken, zien wij tegelijkertijd een cultuur van terughoudendheid ten aanzien van het centraal inregelen van kaders en toezicht. Dit kan het bereiken van voldoende uniformiteit en synergievoordelen bemoeilijken.

#### *Huidige IC-werkzaamheden heel divers; risicoanalyse vooraf lijkt veelal te ontbreken*

In 2022 hebben wij een inventarisatie uitgevoerd naar IC-werkzaamheden zoals deze binnen een brede groep van JenV-organisaties en onderdelen worden uitgevoerd. Ons doel daarbij was om na te gaan in hoeverre er IC-werkzaamheden uitgevoerd worden *aanvullend* op de zogenoemde 'DFEZ-checklist' – een instrument dat *wel* centraal verplicht is gesteld en vooral gericht is op het ondersteunen van de periodieke administratieve afsluiting. Daarnaast hebben we gevraagd bij wie het initiatief ligt voor aanvullende IC-werkzaamheden, of deze gebaseerd zijn op een risicoanalyse, of ze planmatig of ad-hoc plaatsvinden, of werkzaamheden worden gedocumenteerd en of rapportage en opvolging plaatsvindt.

De antwoorden op onze uitvraag leveren een wisselend beeld op. Een flink deel van de organisaties en onderdelen rapporteert dat men inderdaad werkzaamheden verricht additioneel aan de DFEZ-checklist. Daarbij worden overigens soms voorbeelden genoemd die sterk lijken op de checklist. Het varieert hoeveel verschillende soorten controles men uitvoert. Als controles worden uitgevoerd, vinden vastleggingen veelal plaats op afdelingsschijven en niet in het ERP- of archiefsysteem. De vraag naar rapportage van bevindingen wordt regelmatig positief beantwoordt, maar onduidelijk blijft in welke vorm precies. Grotere organisaties met eigen onderzoekscapaciteit zoals OM, DJI en IND vallen op in positieve zin met een aantoonbaar planmatige wijze van werken en heldere rapportages. Centraal inzicht in de uitgevoerde controles binnen het JenV-concern ontbreekt. DFEZ heeft dit niet, maar opvallend is dat de organisaties en onderdelen zelf dit overzicht ook niet altijd lijken te hebben. Zo komen bepaalde controles niet in de antwoorden terug, terwijl we weten dat deze op verzoek van bijvoorbeeld de Directie Personeel & Organisatie of het Fiscaal Loket wel worden uitgevoerd. Onze vraag naar een onderliggende risicoanalyse wordt zelden bevestigend beantwoord; deze lijkt in de meeste gevallen niet aanwezig.

#### *Eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van IC wordt niet altijd goed opgepakt*

JenV is decentraal georganiseerd en er wordt een grote rol toegekend aan de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en onderdelen om gemaakte afspraken in te vullen. Ten aanzien van het uitvoeren van interne controles werkt die eigen invulling niet altijd even goed. Bijvoorbeeld organisatie-onderdelen die het ICD al langere tijd gebruiken, voeren interne controles bij herhaling niet goed of te laat uit. Het aanspreken van organisaties of onderdelen die gemaakte afspraken niet nakomen, lijkt soms weinig effect te hebben. Als argument tegen het inrichten van meer centrale kaders wordt genoemd dat dit de autonomie van organisaties of onderdelen zou aantasten, of medewerkers zou beperken in de manier waarop zij hun taken invullen. Daar staat tegenover dat er ook meerdere goede praktijkvoorbeelden zijn waarbij centrale kaders wel tot stand zijn gebracht, zoals de DFEZ-checklist en kaders en controles die vanuit DP&O en het Fiscaal Loket zijn opgesteld en ingericht. Tevens geven sommige JenV-medewerkers aan juist behoefte te hebben aan meer uniformiteit en duidelijkheid.

#### *Een meer uniforme aanpak van IC verbetert de kans op succes voor KCD*

Om het KCD op termijn bij alle JenV-organisaties succesvol te implementeren, is het belangrijk dat organisaties leren om kritisch te kijken naar de eigen processen en dit vast te leggen in een risicoanalyse. Ons inziens is ook een meer uniforme uitvoering van werkzaamheden én voldoende en navolgbare vastlegging noodzakelijk om de geschetste voordelen van het KCD te realiseren. Deze werkwijze ligt voor veel van de JenV-organisaties en onderdelen ver af van de huidige manier van werken. De opzet en invulling van interne controle-werkzaamheden bij eerdergenoemde grotere organisaties met eigen onderzoekscapaciteit kunnen wellicht bijdragen om te komen tot een meer uniforme aanpak.

Wij adviseren DFEZ:

- *om richting de JenV-organisaties en -onderdelen het voortouw te nemen tot het gezamenlijk ontwikkelen van een meer centraal kader voor het risicogericht en planmatig uitvoeren van interne controles. Dit zou moeten dienen als een opstap en voorbereiding voor succesvolle implementatie van KCD op de langere termijn.*

#### 4.6

#### **Prima voorbeeld van monitoring dossiervorming bij bestuursdepartement**

Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire heeft het kabinet Rutte III als één van de verbeteracties een rijksbreed actieplan voor de informatiehuishouding toegezegd. Dit plan draagt de titel 'Open op Orde' en is op 2 april 2021 vastgesteld in de ministerraad. JenV heeft daarbinnen een eigen actieplan Open op Orde opgesteld. Hierin staat hoe het ministerie tijdens de looptijd van het programma (2021-2026) invulling geeft aan de verplichte rijksbrede prioriteiten en daarnaast welke eigen opgave JenV heeft te realiseren.

Om een beeld te vormen van de stand van zaken in de uitvoering van het J&V-plan Open op Orde heeft de ADR een inventariserend onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende twee vragen:

- *Hoe gaat de medewerker op de werkvloer om met het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding en hoe wordt hier door het management op gestuurd?*
- *In hoeverre heeft het JenV-programma Informatie op Orde haar doelen voor 2022 bereikt?*

Bij de eerste vraag hebben wij gekeken naar de maatregelen rond dossiervorming inzake de opvang van Oekraïense ontheemden. Bij de nieuwe J&V-onderdelen DG Oekraïne (DGOek) en de Nationale Opvangorganisatie (NOO) hebben vrijwel alle medewerkers een training gevolgd op het gebied van informatiehuishouding. De verantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding is belegd bij een MT-lid. Elke medewerker is verantwoordelijk voor het eigen dossier. Er is nog geen tool die automatische archivering van informatie ondersteunt. Het Dienstencentrum ondersteunt het bestuursdepartement bij de informatiehuishouding. Via het programma Samen Digitaal biedt het DC nieuwe medewerkers cursussen aan, en bewaakt men of voldoende en op juiste wijze wordt gearchiveerd in Digijust, het documentmanagementsysteem van JenV. Het Dienstencentrum rapporteert tweemaal per jaar aan de Bestuursraad over de resultaten van Samen Digitaal via een zogenaamde stoplichtenrapportage. Deze maakt goed inzichtelijk welke DG's en directies op de goede weg zijn en welke achterblijven. Dit praktijkvoorbeeld kan wellicht andere JenV-organisaties inspireren die op het terrein van dossiervorming een verbeterslag willen maken.

JenV's actieplan voor 2022 bestaat uit drie hoofdthema's: de rijksprioriteiten, de departementale prioriteiten en initiatieven van JenV's taakorganisaties. Departementaal zijn task forces ingericht voor de onderwerpen digitalisering werkprocessen, datakwaliteit en papier uit de ketens. Uit ontvangen documentatie en gesprekken met de programmamanager komt naar voren dat op alle drie hoofdthema's sprake is van het opstarten en uitvoeren van diverse activiteiten. In totaal gaat het om ongeveer 60 projecten, en de voortgang hiervan varieert. JenV benadrukt dat 2022 pas het tweede jaar is van een vijfjarig programma. Gezien de beschikbare budgetten zal Open op Orde niet alle uitdagingen op het vlak van informatiehuishouding kunnen oplossen, maar hier wel een belangrijke impuls aan geven. Het ministerie ziet als belangrijkste doel dat de informatiehuishouding op de werkvloer duurzaam verbetert bij alle J&V-organisaties en in de werkwijze van medewerkers.

Wij adviseren JenV:

- *om na te gaan of de aanpak en wijze van monitoring door het Diensten Centrum-programma Samen Digitaal kan worden gedeeld met JenV-organisaties die een verbeterslag met hun dossiervorming willen maken.*

#### 4.7 Voortvarende start gemaakt met inrichting monitor uitnutting ROK's

Sinds 17 juni 2021 is door een gerechtelijke uitspraak bevestigd dat bij de aankondiging van (Rijksbrede) Raamovereenkomsten (ROK's) een maximale waarde of hoeveelheid moet worden vermeld. Bij het overschrijden van de maximale waarde verliest deze raamovereenkomst haar geldigheid. Beide inkooporganisaties van het ministerie, IUC JenV en IUC DJI, vermelden in 2022 in hun aankondigingen de maximale waarde of hoeveelheid. Daarnaast heeft de afdeling Strategische Inkoop (SI) in samenwerking met DFEZ een start gemaakt met de inrichting van een monitor om de uitnutting van de ROK's binnen JenV in beeld te krijgen. Met de monitor wordt tevens een slag gemaakt om facturen te kunnen koppelen aan afgesloten inkoopopdrachten en overeenkomsten. In Leonardo ontbreekt soms deze koppeling. In 2022 was de monitor nog niet in gebruik genomen en is de huidige informatie veelal handmatig tot stand gekomen. Om zorg te dragen voor een zo volledig mogelijk beeld adviseren wij om deze overzichten af te stemmen met de (openbare) informatie op Tendered en/of Complete Tender Management (CTM) en na ingebruikname van de monitor deze gegevens te koppelen. Daarnaast zal er nog een oplossing gevonden moeten worden voor het vergaren van informatie van andere afnemende departementen, als er sprake is van Rijksbrede ROK's waarvoor JenV als categoriemanager verantwoordelijk is. Door ook deze informatie in de monitor op te nemen zal de verantwoordelijke categoriemanager tijdig kunnen acteren mocht een ROK uitgenut dreigen te raken.

#### 4.8 Verantwoording herstel- en veerkrachtplan (HVP) vergt nog grote inspanning

Op 4 oktober 2022 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten van de Europese Unie het door Nederland ingediende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd. Dit plan bestaat uit een reeks van 127 investeringen en hervormingen op een veelheid aan beleidsterreinen. Met het HVP kan Nederland aanspraak maken op geld dat voor Nederland is gereserveerd in het Europese coronaherstelfonds. Het Nederlandse plan bedraagt € 4,7 miljard, dat in 2023-2026 in tranches zal worden uitbetaald. Een voorwaarde hiervoor is het door Nederland realiseren van de in het HVP opgenomen doelstellingen en mijlpalen.

Er vindt nog overleg plaats met de Europese Commissie over de precieze wijze van verantwoording en de controle die daarop uitgevoerd moet worden. Wel is al duidelijk dat er strenge eisen worden gesteld inzake het voorkomen van fraude en corruptie en het tegengaan van dubbele financiering en belangenverstrengeling. In het kader hiervan moeten onder andere de eindbegunstigden van alle investeringen in kaart gebracht worden.

Nederland heeft ervoor gekozen in haar HVP-aanvraag voornamelijk activiteiten op te nemen die in het verleden gestart of uitgevoerd zijn. Ook hiervoor moet met terugwerkende kracht aangetoond worden dat voldoende beheersmaatregelen aanwezig waren om de bovengenoemde risico's te beheersen. Slechts 3 van de HVP-investeringen en hervormingen vallen onder de (eerste) verantwoordelijkheid van JenV. Hiervoor geldt dat het behalen van de geformuleerde doelstellingen en mijlpalen naar verwachting relatief eenvoudig vast te stellen zal zijn. Het ministerie geeft aan een start te hebben gemaakt met het beschrijven van de relevante beheersmaatregelen die ten tijde van de activiteiten golden. De grootste uitdaging zal liggen bij het in kaart brengen van de eindbegunstigden en hiervoor is JenV ook afhankelijk van diverse strafrechtketenpartners.

Het is nog onduidelijk wat de gevolgen zijn wanneer Nederland er niet volledig in slaagt om aan de Europese verantwoordingseisen te voldoen. De programmadirectie HVP binnen het ministerie van Financiën voert het overleg met de Europese Commissie hierover en heeft een coördinerende rol richting de andere ministeries.

#### 4.9 JenV neemt meer tijd voor verdere centralisatie van financiële administraties

Het ministerie heeft besloten meer tijd te nemen voor de verdere centralisatie van haar administratieve shared service centra (SSC). Op dit moment zijn er nog twee afzonderlijke centra: één voor J&V-onderdelen/-organisaties die een kas-verplichtingenstelsel hanteren en één voor de administraties onder het baten-lastenstelsel. In plaats van medio 2023, staat de samenvoeging tot één SSC nu gepland voor het tweede kwartaal van 2024. Het langere tijdspad moet ervoor zorgen dat de samenvoeging beter voorbereid kan worden.



Deze voorbereiding is extra belangrijk omdat uit de impactanalyse bleek dat een aantal van de randvoorwaarden om de samenvoeging succesvol te laten verlopen (bijv. IT) nog ingevuld moeten worden en omdat er bij een reorganisatie stappen met OR en vakbonden zorgvuldig moeten worden doorlopen. Het voeren van de administratie in de huidige vorm via twee SSC's vindt plaats sinds 2020, en beide organisaties hebben meerdere vacatures als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt. Een mogelijk nadelig effect van de samenvoeging is personeelsverloop. Dit kan de kwaliteit van de dienstverlening verder onder druk zetten. Verschillende JenV-organisaties hebben erop gewezen dat deze kwaliteit niet altijd optimaal is. In ons interimrapport adviseerden wij daarom om de interne controlefunctie steviger neer te zetten in het op te stellen implementatieplan voor de samenvoeging.

Het ministerie is er recent in geslaagd om een nieuw hoofd aan te stellen voor de samen te voegen SSC's. Deze zal ook verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van de centralisatie en het opstellen van een implementatieplan.

#### **4.10 Liquiditeitsprognose belangrijk bij eenmalige betalingen aan agentschappen**

Naast de financiering van reguliere bedrijfsvoering ontvangen de agentschappen van J&V soms ook bijdragen voor specifieke projecten. Veel van deze projecten duren meerdere jaren. In deze gevallen is het passend om de financiering te laten plaatsvinden via een meerjarige toezegging, met meerjarige kasramingen. Een bekend pervers effect van het kas-verplichtingenstelsel is de reflex om gelden veilig te stellen en een bedrag in één keer over te maken, als in enig jaar begrotingsgeld 'over' zijn. Voortijdige bevoorschotting kan leiden tot onrechtmatigheden, wanneer zulke betalingen kwalificeren als het niet-toegestane 'parkeren' van begrotingsgeld. JenV heeft maatregelen getroffen om dit risico in te perken, zoals het opstellen van begrotingsbrieven en bespreken van de bijdrage in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Wij zien dat bij het opstellen van de begrotingsbrief wel aandacht is voor het onderscheid tussen eenmalige bedragen en structurele bedragen, maar dat er bij eenmalige bedragen onvoldoende rekening gehouden wordt met de liquiditeitsprognose van de projecten waarvoor de middelen bedoeld zijn. Hierdoor kan het voorkomen dat meer middelen beschikbaar worden gesteld dan binnen project op jaarbasis noodzakelijk is.

Wij adviseren DFEZ:

- *er op toe te zien dat DG's bij het uitvragen en toekennen van eenmalige bedragen een liquiditeitsprognose opvragen bij het agentschap en daar rekening mee houden bij het uitbetalen van deze bijdragen.*



## Bijlagen

Aan: de minister van Justitie en Veiligheid

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 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 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2022 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2022 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2022 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 2022;
- de overzichten over 2022 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 2022 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 2022 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.

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. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij het hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2022 frauderisicoanalyses opgevraagd bij JenV-organisaties met een eigen interne audit of controle-afdeling (DJI, IND, OM en CJIB) en de voor frauderisico's relevante processen en ontwikkelingen in bredere zin in kaart gebracht. Op basis hiervan heeft het ministerie 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. Het ministerie heeft aangegeven de frauderisicoanalyse als een structureel onderdeel van de planning- en controlcyclus te gaan opnemen.

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. 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 autorisatie-beheer 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. Wij hebben in 2022 vastgesteld dat bij een specifiek onderdeel van het ministerie is afgeweken van het voorgeschreven autorisatie-ontwerp en dat hieruit resulterende functiescheidingsconflicten vooral betrekking hadden op

debiteurenbeheer. Het ministerie heeft ons toegelicht dat de reden hiervoor is dat bij SSC-BLS medewerkers regelmatig de keuze maken om snel te handelen en een autorisatie toe te kennen zonder de kaderstelling en beheerprocedures te volgen. Dit gebeurt om de doorlooptijd van het autorisatieproces te beperken. Wij hebben aanvullende werkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen of bij het feitelijk beheer van debiteuren indicaties zijn van misbruik als gevolg van deze functiescheidingsconflicten. 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 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, en de risico's en maatregelen rond de regelingen voor de opvang van ontheemden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. 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 2022 opvolging gegeven aan in 2021 vastgestelde tekortkomingen in de autorisatie-inrichting van het systeem dat gebruikt wordt voor de afgifte van Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG). 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. Onze controle is uitgevoerd met een redelijke mate maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 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 2023.

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>4</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 2023.

## **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 2023. 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 controles-tandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2022, ethische voorschriften en de onafhankelijkheids-eisen. 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>4</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>5</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, 24 maart 2023

Auditdienst Rijk

---

<sup>5</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 2022. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

#### *Controle op frauderisico's*

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).

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze 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 2022. 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 2022 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- het proces m.b.t. verrichten van interne controles;
- het proces m.b.t. het verbeteren van de informatiehuishouding;
- het proces m.b.t. bewaking van uitnutting van Rijksbrede raamovereenkomsten.

## 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. De minister van Justitie en Veiligheid zal dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 17 mei 2023, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).



