

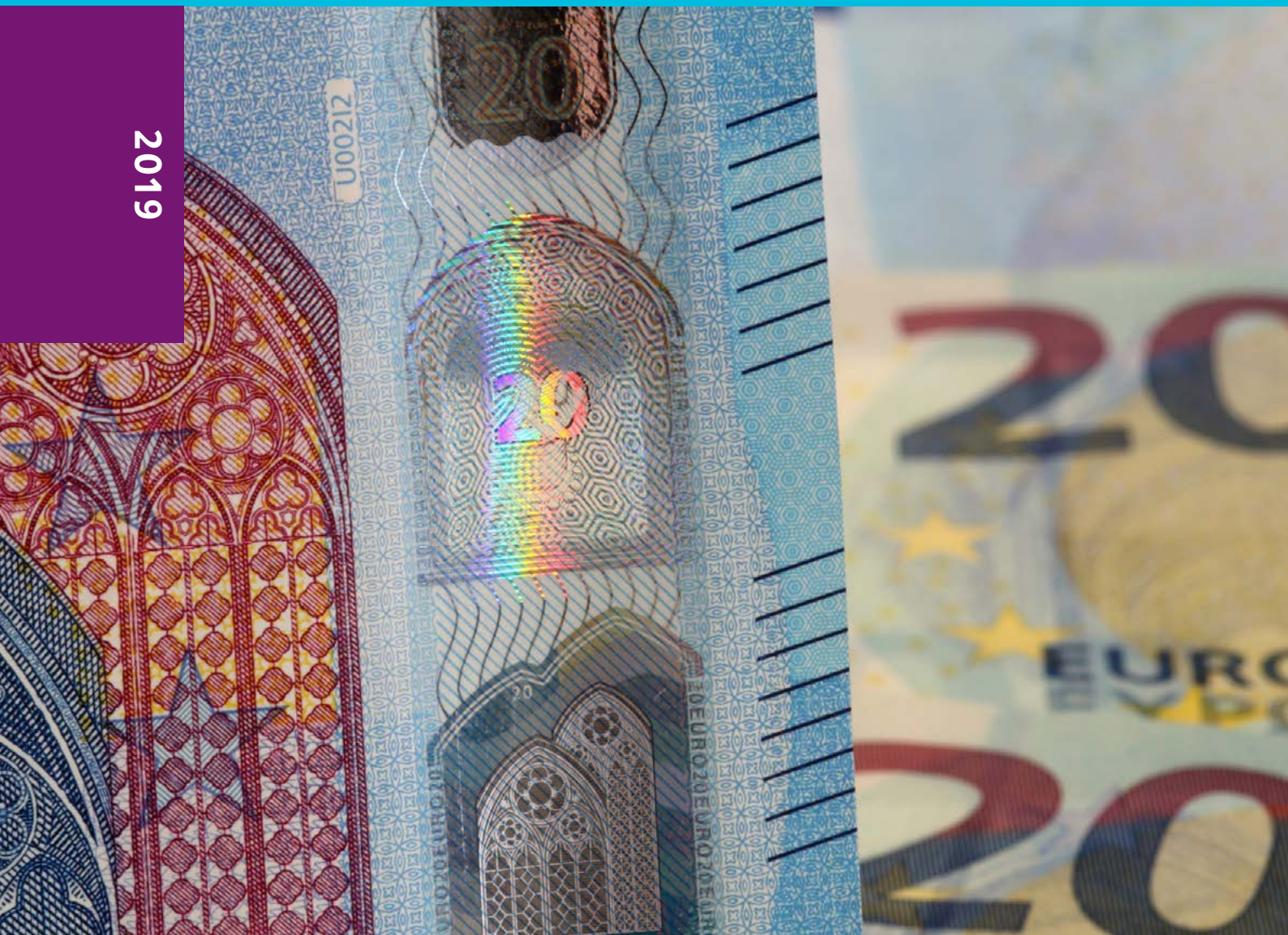


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	7
2.1	Uitgaven en ontvangsten	7
2.2	Financiering en prestaties instellingen op afstand	7
3	Financiële informatie	10
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	10
3.2	Kwaliteit financiële toelichtingen	11
4	Bedrijfsvoering	12
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	12
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	12
4.3	Onvolkomenheden	13
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	20
4.5	Aandachtspunten bedrijfsvoering	22
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	29
5	Beleidsresultaten	31
5.1	Intensiveringen politie	31
5.2	Personeelstekorten bij het gevangeniswezen	39
5.3	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	48
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	49
6.1	Reactie minister JenV	49
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	50
	Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2018	52
	Bijlage 2 - Over het verantwoordingsonderzoek	55
	Bijlage 3 - Literatuur	57
	Bijlage 4 - Eindnoten	58

1 Onze conclusies

De taak van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) – de zorg voor de rechtsstaat en een veilige samenleving – loopt qua uitvoering risico's door aanhoudende personeelsproblemen bij uitvoeringsinstellingen. De invoering van het model van eigenaarssturing lijkt te werken. Het tot stand brengen van de beoogde verandering hapert echter. Het Ministerie van JenV loopt bij de governance tegen grenzen aan door de onafhankelijkheid van rechtspersonen en een bewust gekozen afstand van het bestuursdepartement tot uitvoeringsorganisaties.

Bij de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn aanhoudende personeelsproblemen:

- De beoogde uitbreiding voor 2018 van capaciteit van agenten in de wijk en rechercheurs met 480 fte kwam in dat jaar maar voor een klein deel tot stand. De aanhoudend grote uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt frustreren het streven van de politie, een groei met structureel 1.111 fte agenten in de wijk en rechercheurs in 2021.
- Bijna alle penitentiaire inrichtingen hadden in 2018 kwalitatieve personeelstekorten. Het beeld bij de kwantitatieve tekorten is wisselend. DJI had tot eind 2017 beperkt inzicht in aard en omvang van de tekorten. In 2018 heeft DJI maatregelen genomen om tekorten aan personeel op de werkvloer op te lossen, door aanvullend budget ter beschikking te stellen. Het inzicht is verbeterd, maar een overkoepelend beeld van de personeelstekorten kon door het ontbreken van informatie bij DJI niet gemaakt worden. Er ontbreekt voor het personeel op de werkvloer een samenhangende analyse van de problematiek per inrichting.

Het ministerie heeft vooruitgang geboekt in het verbeteren van de bedrijfsvoering.

De onvolkomenheden bij het inkoopbeheer van het kerndepartement en bij het financieel beheer van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) zijn opgelost.

Het ministerie heeft stappen gezet in de verbetering van het subsidie- en bijdragenbeheer maar dit is nog niet op orde. Deze onvolkomenheid blijft bestaan. Het beleid ten aanzien van de informatiebeveiliging laat voortuitgang zien, maar voldoet nog niet op alle onderdelen aan de baseline informatiebeveiliging Rijksdienst. Ook deze onvolkomenheid blijft bestaan. Nieuw is de onvolkomenheid op het terrein van het beheer van strafrechtelijk afgepakte financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten door het Openbaar Ministerie.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van JenV en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. In 2018 zijn er 3 onvolkomenheden geconstateerd. In dit hoofdstuk staan ook aandachtspunten over de bedrijfsvoering bij het project Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Data Alliantie Strafrechtketen.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de politie en DJI. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 25 april 2019 ontvingen van de minister van JenV.

De minister onderschrijft onze conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de 3 onvolkomenheden. Hij is van mening dat hij bij onafhankelijke organisaties als de rechtspraak en de Autoriteit Persoonsgegevens voldoende mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te verbeteren.

Wij benadrukken de noodzaak voor een gepaste sturing op het veld van instellingen die op afstand staan van het kerndepartement.

2 Feiten en cijfers

De ministers van JenV en voor Rechtsbescherming zorgen voor de rechtsstaat in Nederland, opdat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. De ministers werken aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven.

2.1 Uitgaven en ontvangsten

De uitgaven van het Ministerie van JenV beslaan 5,43 % van de totale rijksuitgaven over 2018.

Het Ministerie van JenV heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 12.814 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 13.267 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 2.279 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van JenV (VI) bedragen in miljoenen € en fte's in aantallen

	2016	2017	2018
Verplichtingen	13.251	12.998	13.267
Uitgaven	13.192	13.053	12.814
Ontvangsten	2.375	1.954	2.279
Fte's	27.248	27.276	27.934

In 2018 zijn de uitgaven van het ministerie lager dan in 2017.

2.2 Financiering en prestaties instellingen op afstand

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door de minister; een deel gebeurt vaak door instellingen die op afstand van het Rijk staan. Hoe deze organisaties met publiek geld worden gefinancierd voor hun publieke taken en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie over verantwoording over geld en prestaties verschilt eveneens.

Het is de vraag of het parlement zich een goed beeld hierover kan vormen op basis van de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries.

Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht, waarin expliciet is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd.

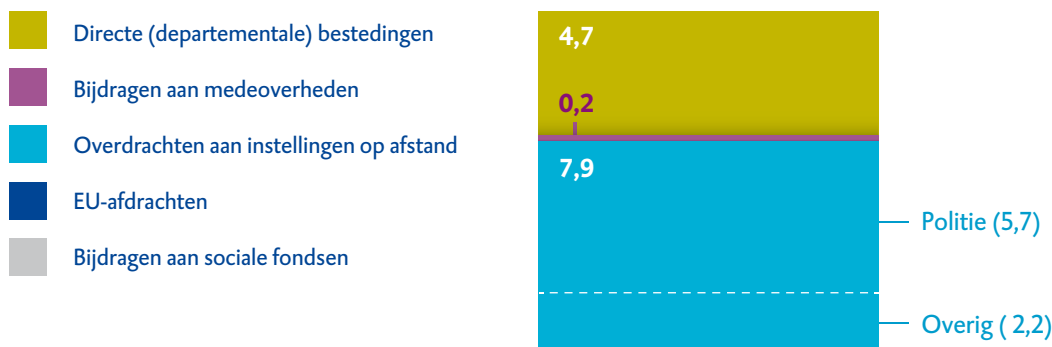
In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rwt's.

Instellingen op afstand op het terrein van de minister van JenV

De geldstroom van het Ministerie van JenV naar instellingen op afstand omvat bijna € 8 miljard. Dit komt overeen met 62% van de uitgaven uit de begroting. In de rwt/zbo-bijlage in het jaarverslag is aangegeven dat er 25 rwt's/zbo's zijn die in 2018 onder toezicht van de minister van JenV vielen.

De overdrachten aan deze instellingen kunnen als volgt in beeld worden gebracht.

De politie vormt het grootste deel van de overdrachten aan instellingen op afstand (bedragen in miljard €)



Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van JenV in 2018*



Politie

De politie ontving in 2018 € 5.735 miljoen van het Ministerie van JenV. Dit is 72% van de totale uitgaven van dit departement aan instellingen op afstand. We hebben onderzocht in welke mate de informatie over de prestaties van de politie terecht komen in de verantwoording van het Ministerie van JenV.

De minister van JenV heeft zowel een kaderstellende als een beherende rol bij de politie. In zijn kaderstellende rol geeft de minister vorm aan de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel. De minister biedt uit dien hoofde het *Jaarverslag van de politie* als bijlage aan bij het jaarverslag van het Ministerie van JenV aan de Eerste en Tweede Kamer. De korpschef en de minister ondertekenen beiden het *Jaarverslag van de politie*. Dan spreken we van de minister in de rol van beheerder en specifieke bevoegdheden. De informatievoorziening over de prestaties van de politie is met deze 2 jaarverslagen compleet. Desalniettemin mag worden verwacht dat de minister verantwoording aflegt over de bijdrage van de politie in zijn beleidsprioriteiten in het departementaal jaarverslag. Wij vergeleken de 2 jaarverslagen. Daaruit blijkt dat de minister informatie over de bijdrage van de politie aan de meest relevante beleidsprioriteiten, weliswaar summier, heeft opgenomen in zijn jaarverslag. Naast uitgebreide financiële gegevens is een overzicht opgenomen van de prestatie-indicatoren uit de Veiligheidsagenda. De gegevens hierover in het jaarverslag van het Ministerie van JenV stemmen overeen met de gegevens van de politie. Over het onderdeel beoogde personele uitbreiding van de politie verschilt de informatie in de twee jaarverslagen. Volgens de minister verliep de instroom van aspiranten voor de doelstelling agenten in de wijk nagenoeg volgens planning, maar was de zij-instroom bij de recherche aanmerkelijk lager dan geraamd. De politie meldt in haar jaarverslag dat de operationele sterkte in 2018 zeer licht steeg met 73 fte. Deze stijging is enerzijds het resultaat van de uitstroom van volwaardig opgeleide medewerkers met 674 fte, en anderzijds door een toename van het aantal aspiranten met 747 fte (zie ons onderzoek in § 5.1).

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen;
- Uitgaven/ontvangsten;
- Saldibalans;
- Afgerekende voorschotten;
- Baten van de baten/lastendiensten.

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten lichten we apart toe in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben we geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van JenV in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is opgenomen omvat in totaal € 470,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 32, 34, 36 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 14,5 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 34, 36 en 91. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Kwaliteit financiële toelichtingen

De kwaliteit van de financiële toelichtingen op de budgettaire (begrotings-)mutaties in het *Jaarverslag 2018* en de Slotwet verdient aandacht. De mutaties ten opzichte van de vastgestelde begroting en de analyse van de oorzaken daarvan, worden niet altijd toereikend toegelicht. De financiële toelichtingen in het departementaal jaarverslag gaan vooral in op het budget en niet op de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Datzelfde zien wij ook bij verschillen in de Slotwet. De daadwerkelijke hogere of lagere realisatie met daarbij de oorzaken zou nadrukkelijker tot uitdrukking moeten komen in de toelichtingen.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we meer in detail de onvolkomenheden (§ 4.3) en opgeloste onvolkomenheden (§ 4.4). We bespreken enkele aandachtspunten in de bedrijfsvoering voor instellingen op afstand van het ministerie (§ 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

We constateren dat onvolkomenheden in de bedrijfsvoering aandacht krijgen en dat er verbeteringen te zien zijn. Bij het NFI beoordelen we deze verbeteringen als voldoende. Dat geldt ook bij het inkoopbeheer van het kerndepartement. Hierbij merken we op dat het door het Ministerie van JenV gevolgde beleidskader van de minister van BZK voor aankopen via het Dynamisch Aankoop Systeem naar ons oordeel niet aan de Europese wet- en regelgeving voldoet. Wij wijken daarmee af van de Auditdienst Rijk (ADR). Het vraagstuk van het verschil in interpretatie van de wet- en regelgeving is voorgelegd aan een onafhankelijke commissie. Deze zal in 2019 advies geven over het nieuwe beleidskader.

De minister van JenV geeft ook in 2018 nog onvoldoende prioriteit aan het oplossen van de onvolkomenheid in het subsidie- en bijdragenbeheer. Met name bij het bijdragenbeheer constateren we een beperkte voortgang. De onvolkomenheden in het subsidie- en bijdragenbeheer brengen risico's met zich mee op misbruik en oneigenlijk gebruik. Ze leiden tot fouten, onzekerheden en onrechtmatigheden in de verantwoording van het ministerie. Het is van belang dat de minister actief werkt aan het oplossen van deze onvolkomenheden.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV.



De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van JenV (VI)

Onderwerp	2016	2017	2018
Financieel beheer/ controllfunctie	Onvolkomenheid		
Subsidie- en bijdragenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Inkoopbeheer Bestuursdepartement	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Financieel beheer NFI	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Afpakketen			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Subsidie- en bijdragenbeheer

Subsidiebeheer

In 2018 is beperkt verbetering zichtbaar in het subsidiebeheer. We zien dat het ministerie stappen heeft gezet om het subsidiebeheer (in opzet) te verbeteren. Zo heeft de minister eind 2018 het besluit genomen om het subsidiebeheer, op advies van de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ), te centraliseren door het oprichten van een centraal expertisecentrum bij één directoraat-generaal. Daarnaast heeft DFEZ in 2018 een lichte vorm van voorafgaand toezicht uitgevoerd dat zich vooral richt op een beoordeling van de risicoanalyses voor de toekenning van subsidies en op de volledigheid van de subsidiedossiers. Tot slot is gewerkt aan het ontwikkelen van een geïntegreerde risicoanalyse voor het toekennen van zowel bijdragen als subsidies waarin toetspunten voor staatssteun en het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) worden opgenomen. Wij zien dit als positieve ontwikkelingen.

Tegelijkertijd zien we dat er nog verbeteringen in het subsidiebeheer noodzakelijk zijn. Zo beschikt het ministerie nog niet over een uniforme werkwijze en een goed werkende en sluitende controleyclus met een risicoanalyse, toekenning, betaling, vaststelling, evaluatie en eventuele sanctie. Wij delen de zienswijze van de ADR dat het uniform subsidiekader (USK) als voorbeeld kan dienen voor een dergelijke cyclus. Daarnaast zien wij dat:

- subsidiedossiers niet inhoudelijk zijn beoordeeld via een verbijzonderde interne controle of de wet- en regelgeving is nageleefd;
- niet altijd zichtbaar is getoetst of sprake kan zijn van staatssteun;
- voorschotten en verplichtingen niet altijd tijdig worden (af)geboekt.

Toekenningen in het kader van ondermijnende criminaliteit

De minister heeft in 2018 voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit € 5 miljoen beschikbaar gesteld. Wij zien dat de juridische grondslag bij de toekenning daarvan aan de 10 Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) onvoldoende is geweest, omdat niet is voldaan aan de eis dat in de begroting specifiek de ontvangende partij en het bedrag moet zijn opgenomen. Datzelfde geldt voor betalingen en toekenningen in 2019 voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Hierdoor kan in de toekomst onduidelijkheid ontstaan over de eisen waaraan ontvangers van deze subsidie dienen te voldoen en over de rechtmatige besteding van gelden. Voor de toekenning en betaling van de middelen in 2019 en latere jaren dient de minister de juridische grondslag te concretiseren.

Bijdragenbeheer

Bij het bijdragenbeheer zien wij dat het verbeterproces in 2018 lange tijd heeft stilgestaan. Vanaf september 2018 is DFEZ, onder aanvoering van een programmamanager, verdergegaan met de actualisatie van de toezichtsinstrumenten, waarbij de aandacht vooral is gericht op de risicoanalyses en de controleprotocollen. Eind 2018 zijn nagenoeg alle risicoanalyses opgeleverd en enkele (3 van de 15) accountantsprotocollen afgestemd en goedgekeurd. Naast de actualisatie van de risicoanalyses en controleprotocollen is het ook van belang dat de toezichtsarrangementen en informatieprotocollen worden geactualiseerd om de hele P&C-cyclus beheerst te laten verlopen. Bij het niet op orde zijn van het toezichtsinstrumentarium loopt het ministerie bijvoorbeeld het risico dat de instellingsaccountants hun onderzoek naar de rechtmatige besteding van gelden niet toereikend uitvoeren waardoor onzekerheid kan ontstaan over de rechtmatige besteding van de gelden. Volgend jaar moet blijken of in 2019 het hele actualiseringsproces van de toezichtsinstrumenten afgerond zal zijn.

Reviewbeleid

Midden 2018 heeft de minister het nieuwe reviewbeleid vastgesteld. Dit beleid is risicogericht ingestoken en vindt op een centrale wijze plaats. DFEZ heeft een coördinerende rol in het reviewbeleid en inventariseert bij de verschillende directoraten-generaal binnen JenV welke reviews uitgevoerd dienen te worden op basis van geconstateerde risico's. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling.

Wij zien ook dat het ministerie slechts 4 reviews heeft laten uitvoeren en dat in 2018 niet alle geplande reviews zijn uitgevoerd. De reviews die wel zijn uitgevoerd, bevestigen het belang van geactualiseerde toezichtsinstrumenten. Ook in het nieuwe reviewbeleid is het aantal uit te voeren reviews nog steeds afhankelijk van de capaciteit van de ADR en niet alleen gebaseerd op de onderkende risico's en reviewbehoeften van de Directoraten-Generaal. Wij vragen daarom aandacht voor het reviewbeleid.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen het subsidie- en bijdragenbeheer als een onvolkomenheid en bevelen aan:

- de centralisatie van het subsidiebeheer verder vorm te geven en te komen tot een uniforme werkwijze;
- de juridische grondslag te concretiseren voor de toekenning en betaling van de middelen in het kader van ondermijnende criminaliteit;
- de actualisatie van toezichtsinstrumenten in het bijdragenbeheer af te ronden en aandacht te geven aan een sluitende controlecyclus;
- het reviewbeleid uit te voeren op basis van onderkende risico's en reviewbehoeften van de Directoraten-Generaal niet afhankelijk te laten zijn van beschikbare reviewcapaciteit.

4.3.2 Afpakketen

De afpakketen is een complex geheel van processen van het Openbaar Ministerie (OM) om financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten strafrechtelijk af te pakken. Het OM werkt hiervoor samen met andere partners binnen de afpakketen, zoals de politie, de Rechtspraak, de Domeinen Roerende Zaken en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De afgepakte gelden en goederen moeten op een juiste manier bewaard en geadministreerd worden.

Ontnemingsmaatregelen

Vorig jaar hebben we aandacht gevraagd voor de beheersing van de juistheid en volledigheid van de openstaande rechten. Vanaf de verantwoording 2016 moet het OM voor ontnemingsmaatregelen een openstaand recht opnemen in de saldibalans. Dat geldt ook voor buitengerechtigde afdoeningen in het geval van schikkingen en transacties die executeerbaar zijn, maar nog niet zijn opgenomen als vordering bij het CJIB.

In 2018 heeft het OM hard gewerkt om het inzicht in de executeerbare ontnemingsmaatregelen te vergroten. Het OM is gestart met de evaluatie van het proces die door de minister was toegezegd. Een belangrijke bevinding hieruit is dat het ontnemingsproces onvoldoende uniform is ingericht. Dit heeft als gevolg dat de uitvoering, waarbij een juiste

en tijdige registratie en overdracht belangrijk zijn, afhankelijk is van handmatige handelingen van de verschillende ketenpartners. Daarnaast heeft het OM voor de openstaande rechten een standenregister opgebouwd, dat inzicht geeft in de actuele stand. Ook zien wij dat partners binnen de afpakketen met verschillende informatiesystemen werken die niet zijn ingericht om met elkaar samen te werken. De status en nieuwe ontwikkelingen rondom de ontnemingsmaatregelen worden hierdoor niet op eenzelfde wijze in de informatiesystemen vastgelegd. Dit bemoeilijkt de informatieoverdracht over de ontnemingsmaatregelen tussen de ketenpartners. Voorlopig blijft het OM door deze problematiek afhankelijk van handmatige controles en verschillende overdrachtmomenten.

Samenvattend ontbreken er in het proces nog structurele maatregelen die ervoor zorgen dat:

- alle executeerbare ontnemingsmaatregelen juist en tijdig in de primaire registratiesystemen worden opgenomen.
- alle executeerbare ontnemingsmaatregelen tijdig, dat wil zeggen uiterlijk binnen 42 dagen, overgedragen worden aan het CJIB.

Verantwoorden openstaand recht als gevolg van geldelijke zaken

De verslaggevingsvoorschriften voor de rijksoverheid (RBV) boden in 2017 weinig houvast voor de verantwoording over verbeurdverklaring van geldelijke zaken, waarbij het beslag nog niet heeft geleid tot een boeking op de ontvangstenrekening van het Ministerie van JenV. Het gaat hier om zaken zoals bankbeslag Nederland, bankbeslag buitenland, cryptomunten en effecten. De minister van JenV heeft met de minister van Financiën afgesproken dat het Ministerie van JenV de geldelijke zaken in de toelichting van de saldibalans en in de bedrijfsvoeringsparagraaf van 2018 verantwoordt. In 2019 zal het aantal zaken waarin een definitieve verbeurdverklaring is uitgesproken worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Vanaf 2020 zullen de geldelijke zaken conform de Rijksbegrotingsvoorschriften worden verantwoord in de saldibalans.

De ADR constateert dat voor de geldelijke zaken nog geen plan van aanpak beschikbaar is voor het beheer ervan. Het aanpassen van de primaire processen en systemen zal de nodige tijd en inspanningen vragen. Het is daarmee een meerjarig project. Het is van belang om op korte termijn te starten met het vastleggen van de aard, omvang en status van ontnemingen van de geldelijke zaken door het OM.



Goederenbeslag

Het is op dit moment voor het OM nog niet mogelijk om een volledig inzicht te geven in de omvang van het goederenbeslag en wat de status is van de bijbehorende strafzaak. Hierdoor bestaat het risico dat het OM en/of de rechter niet tijdig een beslissing tot vervreemding, teruggave of vernietiging nemen. Het is noodzakelijk om met de ketenpartners tot een uniforme werkwijze binnen het OM en landelijk eenduidige afspraken te komen.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen de beheersing van de afpakketen als een onvolkomenheid en bevelen aan:

- structurele maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat alle executeerbare ontnemingsmaatregelen juist en tijdig worden geregistreerd en ook tijdig kunnen worden overgedragen aan het CJIB;
- op korte termijn te starten met het in kaart brengen van de aard, omvang en status van zowel de geldelijke zaken als het goederenbeslag en structurele maatregelen te treffen voor het beheer van deze zaken;
- te komen tot een uniforme werkwijze (processen en systemen) binnen het OM en landelijk eenduidige afspraken te maken met de ketenpartners.

4.3.3 Informatiebeveiliging

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD-inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (*Distributed Denial of Service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn. Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook

bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012-normen.

De BIR: 2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR: 2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere op zijn IT aangesloten ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Opvolging aanbevelingen 2017

In ons verantwoordingsonderzoek over het jaar 2017 constateerden wij dat de minister van JenV vooruitgang heeft geboekt bij het op orde krijgen van de sturing op de informatiebeveiliging. In 2018 zullen de verschillende instrumenten verder moeten worden ontwikkeld, met name op het terrein van risico- en incidentmanagement en zal de goede werking aantoonbaar vastgesteld moeten worden. Onze aanbevelingen waren:

- geef de centrale sturing vorm op incidentmanagement;
- geef de centrale sturing vorm op risicomanagement.

Het Ministerie van JenV heeft in 2018 vooruitgang geboekt op incidentmanagement.

Er is een centraal incidentmanagementproces vastgesteld en er is op centraal niveau inzicht



in de incidenten. Het risicomanagement is door het Ministerie van JenV als speerpunt genoemd voor de periode van 2018 - 2022. Er zijn stappen gezet, maar de centrale sturing op risicomanagement is nog niet afgerond.

Beeld over 2018

De minister ziet toe op de taakuitvoering van bijvoorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Raad voor de Kinderbescherming. De taken bij deze organisaties worden ondersteund met (informatie)systemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, kwaliteit (integriteit) en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen. Het gaat immers onder andere om gegevens in de persoonlijke levenssfeer bij vreemdelingen, gevangenen en kinderen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het CIO-office bij het kerndepartement en de *chiefs information security officers* (CISO) bij het kerndepartement en zijn dienstonderdelen. Wij hebben dit jaar op 4 aandachtsgebieden (gerelateerd aan de BIR:2012) de centrale sturing op informatiebeveiliging onderzocht. Wij zien dat op de aandachtsgebieden bestuur, organisatie en incidentenmanagement diverse inspanningen zijn verricht. Zo is er een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, is er een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging. Daarnaast is er een centraal incidentmanagementproces vastgesteld en is er nu inzicht op centraal niveau van de incidenten. Hierdoor is de minister van JenV in staat geweest zich periodiek goed te laten informeren over de status van informatiebeveiliging om hierop te kunnen sturen.

Wij constateren dat de minister van de 4 onderzochte aandachtsgebieden in 2018 alleen voor het risicomanagement nog in onvoldoende mate de BIR: 2012 heeft geïmplementeerd. Het ontbreekt aan een centraal inzicht in de status van verbeterplannen. Het Ministerie van JenV heeft aantoonbaar vooruitgang geboekt om inzicht te verkrijgen in de risico's van de (informatie)systemen. Mede op basis van de ingezette periodieke rapportage aan de CIO-raad (concernrapportage) is de informatie sinds het eerste kwartaal van 2019 voorhanden om de minister snel en juist te informeren over systeemrisico's.

Conclusie en aanbevelingen

De aanbeveling die wij vorig jaar hebben gedaan over het verbeteren van de centrale sturing op incidentenmanagement is opgevolgd. De aanbeveling over het verbeteren van de centrale sturing op risicomanagement is opgevolgd, maar in 2018 nog niet afgerond. Uit ons onderzoek van 2018 blijkt ook dat van de 4 aandachtsgebieden het risicomanagement nog achterblijft. Om die reden handhaven wij de onvolkomenheid op informatiebeveiliging. Wij bevelen aan om de ingeslagen weg op het risicomanagement voort te zetten en af te ronden, zodat de werking kan worden aangetoond.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Inkoopbeheer kerndepartement

Het inkoopbeheer bij het kerndepartement verloopt beheerst. Belangrijke beheersmaatregelen in het inkoopproces zijn op orde, periodiek wordt intern gerapporteerd over het inkoopbeheer en de directie Inkoop en Informatisering heeft (risicogericht) controles uitgevoerd op het inkoopproces. In cijfers constateren we dat het aantal onrechtmatige uitgaven stabiel is gebleven ten opzichte van 2018 (circa € 21 miljoen). De onrechtmatige uitgaven hangen voor een belangrijk deel samen met het Dynamisch Aankoop Systeem en tolkdiensten; dit lichten we hierna toe.

Het proces rond de prestatieverklaring is verbeterd, maar vraagt nog wel aandacht. In 2018 is invulling gegeven aan onze aanbeveling om periodiek op aanwezigheid en kwaliteit van de prestatieverklaringen te controleren. Met voorlichting en analyse in de tertaalafsluitingen is aandacht geschonken aan de kwaliteit van de prestatieverklaringen. Deze inspanningen hebben tot minder onzekerheden geleid. Toch zien wij dat in diverse gevallen de prestatieverklaring in eerste instantie nog ontbreekt en/of dat de prestatieverklaring niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Wij vragen daarom extra aandacht voor het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop.

De belangrijkste oorzaken van de onrechtmatigheden bij het bestuursdepartement hangen samen met 2 specifieke onderwerpen:

- Wij merken de verplichtingen als onrechtmatig aan die in 2018 via het Dynamisch Aankoop Systeem voor inhuur van specifieke ICT- of adviesopdrachten zijn aangegaan. Specifiek voor het bestuursdepartement bedraagt de hiermee samenhangende onrechtmatigheid 2018 € 6,2 miljoen. De minister van BZK heeft in 2018 een beleidskader vastgesteld voor inhuur via het Dynamisch Aankoop Systeem. Dat beleidskader voldoet naar ons oordeel niet aan de Europese wet- en regelgeving. De minister van JenV volgt dat beleidskader en deelt de zienswijze van de Algemene Rekenkamer niet. Een (onafhankelijke) commissie moet advies geven over het nieuwe beleidskader om het verschil in interpretatie van de wet- en regelgeving op te lossen. Het advies is bij het afsluiten van dit onderzoek nog niet beschikbaar. Onze oordeelsvorming over de toepassing van het Dynamisch Aankoop Systeem in 2018 is daarom niet gewijzigd ten opzichte van 2017.

- De tolkdiensten zijn nog niet aanbesteed. Onder andere is aanpassing van wet- en regelgeving nodig alvorens tot aanbesteding te kunnen overgaan. Een deel van de uitgaven voor tolken kwalificeren wij derhalve net als voorgaand jaar als onrechtmatig. Specifiek voor het kerndepartement bedraagt deze onrechtmatigheid in 2018 ruim € 11 miljoen (2017: € 8,1 miljoen). Naar verwachting van het Ministerie van JenV zal de eerste aanbesteding van de tolken midden 2019 plaatsvinden.

4.4.2 Financieel beheer NFI

In 2018 zien wij dat het NFI grote stappen heeft gezet om het financieel beheer op orde te krijgen. De onvolkomenheid bestond uit drie onderdelen: het inkoopbeheer, de financiële administratie en de overige bedrijfsvoering.

Inkoopbeheer

Het inkoopbeheer verloopt beheerst. Over 2018 zien wij dat de door het NFI getroffen beheersmaatregelen werken. Zo monitort het NFI het inkoopbeheer en rapporteert het NFI periodiek over onrechtmatige inkopen. Daarnaast voert het NFI volledigheidscntroles uit op de inkoopdossiers. Er vinden interne controles plaats op inkoopdossiers en er wordt beter gebruik gemaakt van de kennis en kunde rond het aanbestedingsproces bij de inkoopuitvoeringscentra (IUC's). De getroffen maatregelen en inzet van het NFI hebben ertoe geleid dat de hoeveelheid onrechtmatige inkopen in 2018 (circa € 3,7 miljoen) sterk is gedaald ten opzichte van 2017 (circa € 13,1 miljoen). Het NFI heeft deze onrechtmatigheden zelf geconstateerd en tot uitdrukking gebracht in de rechtmatigheidsrapportages.

Financiële administratie

Over 2018 zien wij dat de periodieke afsluitingen voldoende beheerst zijn verlopen. Daarnaast is in het kader van de bundeling van de financiële administratie een deel van de bedrijfsvoeringsprocessen uitbesteed aan het Shared Service Center DJI (SSC-DJI). Ook hier maakt het NFI beter gebruik van de kennis en kunde van het SSC. Specifiek is ook de interne beheersing rondom de omzet uit opdrachten van derden sterk verbeterd. Verbetering is nog mogelijk voor de aansluiting van de gerealiseerde uren met het interne tijdschrijfsysteem. Bij het betaalproces zien wij dat, evenals bij het bestuursdepartement, in diverse gevallen de prestatieverklaring nog ontbreekt en/of dat de prestatieverklaring niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Wij vragen daarom nog wel aandacht voor de aansluiting van omzet uit opdrachten van derden met de gerealiseerde uren en het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop.

Overige bedrijfsvoering

Tot slot zien we dat in 2018 de tekortkomingen in de overige bedrijfsvoering zijn opgelost. Zo zijn onder andere een kostprijsmodel en een capaciteitsmodel opgesteld. Deze instrumenten worden toegepast vanaf het begrotingsproces 2019.

4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering

Het Ministerie van JenV heeft veel instellingen op afstand die uitvoering geven aan het beleid. Zoals in hoofdstuk 2 in beeld is gebracht beslaan de bijdragen aan deze instellingen circa 62% van de begroting van JenV. Een goede sturings- en toezichtrelatie tussen ministerie en instellingen is van essentieel belang, zowel uit oogpunt van beheersing van de bedrijfsvoering als voor de realisatie van het beleid van de minister. In 2018 heeft de minister verder vorm gegeven aan het sturingsmodel. Daarin is de secretaris-generaal als eigenaar verantwoordelijk voor de (financieel-)beheersmatige sturing van de uitvoeringsorganisaties, de directeuren-generaal vervullen de functie van opdrachtgever en de uitvoeringsorganisaties zijn opdrachtnemer. In deze paragraaf bespreken wij enkele (financieel-)beheersmatige aspecten binnen deze sturings- en toezichtrelatie in het project Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Data Alliantie Strafrechtketen.

4.5.1 Project Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak

Het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) is in de periode 2013-2018 gericht geweest op de digitalisering en automatisering van de rechtspraak. Het project is in januari 2018 grotendeels stopgezet. Een deel van de digitalisering gaat wel door; de automatisering van de werkprocessen niet. De minister voor Rechtsbescherming heeft met de Raad voor de rechtspraak (Raad) afspraken gemaakt over de stappen voor verdere digitalisering. Op basis van beschikbare documenten hebben wij onderzocht of de minister en de Raad inzichtelijk hebben gemaakt wat de kosten en opbrengsten van KEI waren.

Resultaten

De minister en de Raad hebben geen volledige financiële verantwoording opgesteld over de investeringen, de afschrijvingen en over de wel en de niet gerealiseerde besparingen. Uit bestudering van diverse documenten en vastleggingen verkregen wij het volgende beeld:

- De totstandkoming van KEI vergde veel meer tijd en middelen dan oorspronkelijk voorzien en leverde uiteindelijk minder op dan beoogd.
- De Raad heeft in de periode 2013-2017 een bedrag van € 205 miljoen geïnvesteerd. De uitgaven waren in 2018 € [jaarverslag Raad was bij het afsluiten van ons onderzoek

nog niet beschikbaar]. De Raad beschouwt € 40 miljoen van de investeringen als afgeschreven.

- De voorziene uitstroom van personeel bleef grotendeels uit. Reeds ingeboekte besparingen werden daardoor niet gerealiseerd. De Raad heeft van zijn structurele taakstelling ter grootte van € 64 miljoen maar € 10 miljoen kunnen invullen.
- Mede door de gekozen bekostigingssystematiek van KEI zijn er grote financiële problemen bij de rechtspraak ontstaan. Eind 2018 had de Raad een negatief eigen vermogen van € 40 miljoen.
- Het Rijks ICT Dashboard biedt geen goed beeld van de beheersing gedurende de looptijd, noch van de kosten, de besparingen en de maatschappelijke baten van KEI.

Deelprojecten

Een deel van de werkprocessen bij de gerechten is gedigitaliseerd. Het betreft:

- het procederen in toezicht en asiel- en bewaringszaken;
- de pilot digitaal procederen in civiele handelsvorderingen;
- het aanbrengen van strafzaken;
- de realisatie van digitale zittingszalen;
- de bekostiging van opleidingen van medewerkers.

De deelprojecten voor civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zijn stopgezet, zonder dat zij veel resultaat hebben opgeleverd.

Besparingen

De Raad zag met de invoering van KEI de mogelijkheid tot efficiënter werken hetgeen zou leiden tot een grote uitstroom van personeel. Daarmee wilde de Raad € 64 miljoen van de taakstelling uit Rutte-II realiseren. Deze besparingen werden indertijd ingeboekt in de meerjarenramingen. Als gevolg van de vertraging en het stopzetten van KEI is hiervan slechts € 10 miljoen gerealiseerd.

Bekostigingssystematiek

De bekostiging van de rechtspraak bestaat voor circa 95% uit een productiegerelateerde bijdrage (p x q). De rechtspraak heeft een egalisatiereserve om grote wijzigingen in het aanbod van zaken te kunnen opvangen. Het opnemen van de kosten van KEI in de integrale kostprijs heeft tot gevolg gehad dat de tekorten verrekend zijn met de egalisatiereserve. De rechtspraak heeft – mede door de stijgende kosten van KEI en het uitblijven van besparingen – de laatste jaren moeten interen op het eigen vermogen. Ultimo 2017 was het eigen vermogen negatief. Dat tekort is in 2018 door de minister van JenV aangevuld.

Tabel 3 Ontwikkeling eigen vermogen (x € 1 miljoen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigen vermogen	18,4	38,4	48,7	28,6	23,5	24,3	1,6	-26,9	-38

Door het onderbrengen van de kosten van een innovatief project als KEI in de bekostigings-systematiek is het vermogen van de normale bedrijfsvoering van de rechtspraak om pieken en (externe) veranderingen op te vangen tot onder nul gereduceerd.

Voortgangsrapportages KEI

De voortgangsrapportages van de minister aan het parlement over KEI waren 4,5 jaar lang positief van toon. Pas op 30 januari 2018 meldde de minister dat de IT-productkeuze en de architectuur van KEI onvoldoende robuust zijn gebleken. De minister voor Rechtsbescherming noemde dit zorgelijk en gaf aan dat er voor de rechtspraak ‘een financieel knellende situatie’ dreigt. Een reviewboard stelde in mei 2018 vast, dat al vanaf de start van het programma een aantal basiscondities onvoldoende was ingevuld en dat de problematiek zeer ernstig was. In mei 2018 is het programma KEI stopgezet en pleitte de Raad voor een reset. De plannen waren bij het afsluiten van ons onderzoek begin 2019 nog niet uitgewerkt.

ICT Dashboard

Het Rijks ICT Dashboard biedt informatie over grote ICT-projecten bij ministeries en publiekrechtelijke zbo's. Het gaat om projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. Mits goed ingevuld, maakt het dashboard inzichtelijk hoe grote ICT-projecten en ICT-projecten met een hoog risico bij de ministeries en publiekrechtelijke zbo's lopen en of doorlooptijd en de kosten op schema liggen.

De verplichting om informatie over KEI op het dashboard te zetten, gold niet voor de Raad voor de rechtspraak. Dit heeft de Raad vrijwillig gedaan.

De informatie in het dashboard biedt echter geen goed inzicht in de beheersingsproblemen gedurende het project, noch in de kosten, de besparingen en maatschappelijke baten:

- De Raad meldde via de minister van JenV in de toelichting op een businesscase in 2015 dat voor de beheersing van het programma een strak auditprogramma is opgezet met interne en externe audits en ‘gateway reviews’. Na 2014 zijn er geen audits en reviews meer uitgevoerd, althans er is geen melding van gemaakt in het dashboard. Volgens de dashboardinformatie van 2018 bedroegen de kosten van KEI € 97,4 miljoen. Volgens de Raad bedroegen de investeringen € 205 miljoen. De implementatie-, programma- en reorganisatiekosten van het project zijn niet in het dashboard opgenomen. Dat verklaart dit verschil.



- In 2015 meldde de Raad nog dat er maatschappelijke baten werden voorzien ter grootte van € 266 miljoen per jaar aan maatschappelijke baten en € 54 miljoen aan besparingen voor de Rechtspraak. In 2018 wordt hierover gezwegen.

Wij zijn van oordeel dat voor een groot project als dit een volledige verantwoording van het totaal aan uitgaven, besparingen en maatschappelijke baten had moeten worden opgesteld. Hiermee hadden betrokken partijen (Ministerie, Raad, Gerechten) op een eenduidige wijze ambities en voortgang kunnen monitoren, en waar nodig bij kunnen stellen. Dit had niets afgedaan aan de onafhankelijkheid van de rechtspraak zelf.

4.5.2 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op het gebruik van persoonsgegevens. De AP is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft sinds 1 januari 2019 een eigen rechtspersoonlijkheid. De onafhankelijkheid van de AP is wettelijk vastgelegd. Zij maakt binnen de budgettaire kaders eigen keuzes over de inzet van haar capaciteit. De minister voor Rechtsbescherming schept de wettelijke en financiële voorwaarden waaronder de AP haar toezichtstaken kan vervullen. In begrotingstechnische zin valt de AP onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV; de AP ontvangt een rijksbijdrage uit zijn begroting. Het budget bedroeg in 2018 € 7,7 miljoen. Het budget is verhoogd tot € 14,7 miljoen voor 2019 en verdere jaren. Eind 2018 bedroeg de personeelsbezetting 152 fte. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de onafhankelijkheid van de AP in opzet goed is geborgd en hoe de AP en de minister omgaan met de bepaling van de capaciteit van de AP.

Onafhankelijkheid

De Algemene verordening gegevensbescherming, de Uitvoeringswet AVG en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelen de onafhankelijke positie van de AP. Ook regelen zij de positie van de minister voor zover het zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de AP betreft. De minister en de AP werken momenteel aan de precieze invulling van de wettelijke bepalingen.

Het is de bedoeling dat de AP in het voorjaar van 2019 onder de werking van het per 1 april 2017 ingevoerde, nieuwe sturingsmodel van het Ministerie van JenV wordt gebracht. Er wordt in dat kader gewerkt aan een Overdrachts- en samenwerkingsdocument (OSD). Hierin worden de onafhankelijke positie en de beheersmatige relatie tussen het ministerie en de AP beschreven.

Het is van belang dat de AP ook in budgettair opzicht onafhankelijk is. Daarom zijn beheerafspraken tussen de AP en de minister wenselijk. Daarin kan worden vastgelegd:

- wie verantwoordelijk is voor de begrotingstekst en -cijfers van de AP;
- hoe wordt omgegaan met verschillen van inzicht, bijvoorbeeld bij generieke taakstellingen;
- welke procedure wordt gevolgd bij contacten met en vragen van de Eerste en Tweede Kamer.

Capaciteit

De capaciteit die nodig is voor het systeemtoezicht is sinds 2017 onderwerp van discussie tussen het ministerie en de AP. Dit is een voorbeeld van hoe beleid (onder auspiciën van de minister voor Rechtsbescherming) en beheer (door de minister van JenV) op elkaar ingrijpen: de AP is bij de invulling van haar taak (beleid) gedeeltelijk afhankelijk van het budget dat de minister ter beschikking stelt (beheer).

In 2017 en 2018 zijn door externe adviesbureaus inschattingen gemaakt van de te verwachten instroom van te behandelen zaken en de daarbij behorende capaciteit van de AP. In tabel 4 geven we een beeld van de geraamde instroomcijfers.

Tabel 4 *Inschattingen te behandelen zaken AP*

	Inschatting in 2017 (laag)	Inschatting in 2017 (midden)	Inschatting in 2017 (hoog)	Verwachte realisatie 2018 en prognose 2019 e.v. ¹
Voorlichtings-/adviesaanvragen telefonisch	8.000	10.000	12.000	34.500 ²
Klachten NL schriftelijk	5.000	6.000	8.000	7.040
Klachten EU	50	100	500	520
Ambtshalve onderzoeken NL	35	45	50	25
Ambtshalve onderzoeken EU	5	8	10	5
Meldingen datalekken	6.000	8.000	10.000	20.000

De berekeningen van de noodzakelijke capaciteit, gebaseerd op de instroomramingen, liepen uiteen van 185 fte tot 396 fte. Rekening houdend met de inrichting van een toezichtstrategie en een op termijn te realiseren efficiencyslag zou de AP volgens het laatst uitgebrachte rapport op termijn haar taak kunnen uitvoeren met een capaciteit van 275 fte. De onzekerheden zijn echter nog groot.



Met de invoering van een systeem van monitoring van de realisatiecijfers en ontwikkelingen zal de AP in de nabije toekomst een steeds beter beeld krijgen van wat er aan capaciteit en financiële middelen nodig is voor een effectieve en doelmatige uitvoering van haar taken. De minister stelt zich op het standpunt dat aan de monitor pas structurele consequenties verbonden kunnen worden als deze een representatief beeld oplevert. De eerste 2 jaar zal dat niet het geval zijn. Wij adviseren een groeimodel te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met een evenwichtige ontwikkeling van de personeelsomvang, passend bij het absorptievermogen van de AP. Daartoe kunnen de ontwikkelingen worden gemonitord en periodiek door de AP en minister worden geëvalueerd.

4.5.3 Data Alliantie Strafrechtketen

In 2011-2012 heeft de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen* gepubliceerd. We hebben toen het presteren van de strafrechtketen onderzocht door het aantal gewelds- en vermogensmisdrijven dat de strafrechtketen in-, door- en uitstroomde in kaart te brengen en te analyseren. Enkele belangrijke knelpunten waren de beperkte beschikbaarheid van verantwoordings- en sturingsinformatie en een tekortschietende regie en sturing op de strafrechtketen.

De minister van JenV heeft nadien maatregelen genomen op onderdelen van de strafrechtketen, waaronder de verbetering van de Strafrechtketenmonitor. Desondanks leveren de data op dit moment nog steeds een gefragmenteerd inzicht in het presteren van de hele strafrechtketen. In 2017 hebben de ministers van JenV en voor Rechtsbescherming besloten de Data Alliantie Strafrechtketen op te richten. Dit samenwerkingsverband moet het verzamelen van data over de strafrechtketen makkelijker maken en de kwaliteit van de data vergroten. De ketenorganisaties, wetenschappelijke instellingen en andere belanghebbenden kunnen dan over meer eenduidige data beschikken.

De ministers kondigden aan dat het samenwerkingsverband op 1 januari 2019 operationeel zou zijn. Vanaf dat moment kan de Data Alliantie Strafrechtketen werken aan betere en toegankelijke prestatiegegevens (JenV, 2018).

Wij hebben onderzocht wat de stand van zaken is van de ontwikkeling en realisatie van de Data Alliantie Strafrechtketen.

Resultaten

De ontwikkeling van de Data Alliantie Strafrechtketen is in 2017 gestart en in 2018 doorontwikkeld, maar het doel van de ministers om dit samenwerkingsverband op 1 januari 2019 operationeel te hebben, is niet gerealiseerd. Voorgenomen pilots zijn niet helemaal succesvol afgerond of waren bij het afsluiten van dit onderzoek nog niet gestart.

De ministers hebben nu 1 mei 2019 in het vooruitzicht gesteld als datum van de oplevering van de businesscase.

Wij zijn van oordeel dat de ketenorganisaties voor het welslagen van dit project afspraken moeten maken over:

- het ter beschikking stellen van kennis over de data en over de inzet van capaciteit;
- de borging van de kwaliteit van de data;
- de financiering.

Doel

De organisaties in de strafrechtketen verwerken en bewaren gegevens van iedereen die met het strafrecht in contact komt (justitiabelen) in eigen systemen. De gegevens uit deze informatiebronnen zijn vaak moeilijk onderling te vergelijken en te koppelen door definitieverschillen. Het is de bedoeling om gegevens uniform te definiëren, aan elkaar te koppelen en op een centrale plaats te bewaren in een samenwerkingsverband van de directie Strafrechtketen van het Ministerie van JenV, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) en 14 organisaties³ in de strafrechtketen. Dit is de Data Alliantie Strafrechtketen. Het samenwerkingsverband is gericht op data voor beleidsinformatie. De gepseudonimiseerde data zijn beschikbaar voor statistieken, monitoring, rapportages, wetenschappelijke onderzoeken, etc.

Alle ketenpartners zullen uiteindelijk deelnemen aan de Data Alliantie Strafrechtketen. Zij sluiten gefaseerd aan. De opdrachtgevers van het project zijn de directeuren van de directie Strafrechtketen (Ministerie van JenV), het CBS en het WODC. De opdrachtgevers treden gedurende de projectfase op als stuurgroep. De ketenorganisaties worden lid van de stuurgroep op het moment dat zij toetreden tot de data-alliantie.

Pilots

Het was de bedoeling om op 1 oktober 2018 een uitgewerkte businesscase gereed te hebben. De stapsgewijze aansluiting van de ketenorganisaties begon met DJI, dan zouden het OM en het CJIB volgen en daarna de politie. In 2018 is de pilot bij DJI uitgevoerd. De pilot is geslaagd waar het gaat om het identificeren van rollen en/of procedures. Vanwege onduidelijkheid over de juridische grondslag was het voor DJI nog niet mogelijk om data met persoonsinformatie naar de beveiligde omgeving over te brengen. Een test met het versleutelen van persoonsinformatie was nog niet mogelijk. Het OM was in 2018 de volgende ketenpartner om data te leveren. Eind 2018 was de pilot nog niet van start gegaan. Een van de oorzaken daarvan is dat het OM het aanleveren van de data aan het CBS niet kon faciliteren. Op 12 februari 2019 zijn proefbestanden geleverd.

Door de vertraging in de pilot bij het OM kon de pilot met het CJIB eerder starten. Bij het

afsluiten van dit onderzoek was er nog geen rapportage over de uitkomsten van deze pilot beschikbaar.

Opslag van data

De stuurgroep heeft besloten de opslag van de data en het technisch en applicatiebeheer gedurende de projectfase voorlopig onder te brengen bij het CBS. Het CBS heeft voor de opslag en verwerking van de data een specifieke omgeving ingericht voor de Data Alliantie Strafrechtketen (de zogenaamde DAS-omgeving). Deze omgeving voldoet aan alle veiligheidseisen die het CBS en de rijksoverheid stellen aan de opslag en verwerking van data. De ketenpartners blijven zelf eigenaar van de data.

Kosten

De uitvoering gebeurt binnen de middelen die daarvoor beschikbaar zijn op de begrotingen van het CBS, het WODC, Directie Strafrechtketen en de afzonderlijke ketenorganisaties. De kosten zijn vooralsnog begroot op ruim € 1,4 miljoen per jaar in de periode 2019-2022. Hiervan is ruim € 1 miljoen per jaar gedekt en voor ruim € 300.000 per jaar is nog niet in de begroting van het Ministerie van JenV voorzien.

Wij stellen vast dat de ministers er niet in geslaagd zijn per 1 januari 2019 een substantiële start te maken met de operationalisering van dit samenwerkingsverband.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

De totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie is controleerbaar onderbouwd. In de wegingsverslagen is per dienstonderdeel onderbouwd welke onderwerpen wel en welke niet worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Wij hebben ook een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen.



Inhoud



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Reactie



Bijlage

Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In de *Staat van de rijksverantwoording 2018* gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.





5 Beleidsresultaten



In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van JenV en van de minister voor Rechtsbescherming. Dit jaar hebben we gekeken naar extra uitgaven aan de politie in 2018 uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III (§ 5.1). Daarnaast onderzochten we de personeelstekorten bij DJI (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV (§ 5.3).

5.1 Intensiveringen politie

In het regeerakkoord heeft het kabinet-Rutte III structureel extra middelen beschikbaar gekregen voor de politie. De bedragen lopen op van € 154 miljoen in 2018 naar € 267 miljoen vanaf 2021. De politie heeft daartoe in de Begroting en beheerplan 2019-2023 de volgende doelen uitgewerkt:

- uitbreiding van capaciteit van agenten in de wijk (+ 300 fte);
- versterking van de opsporing met meer rechercheurs (+ 180 fte);
- uitbreiding van de Politieacademie;
- investeringen in ICT-vernieuwing, digitalisering, internationalisering, innovatie en uitrusting.

Voor 2018 was oorspronkelijk € 65 miljoen bestemd voor de extra instroom van 300 agenten in de wijk en 180 extra rechercheurs. Het is de bedoeling om in 2021 een extra instroom van 1.111 fte te hebben. Wij hebben onderzocht of het doel voor 2018 is behaald. Ook hebben we bekeken of er factoren zijn die de inzet van deze nieuwe politiemensen in de weg staan.

5.1.1 Resultaten

Om de nieuwe instroom mogelijk te maken, heeft de politie de wervingscapaciteit en de opleidingscapaciteit van de Politieacademie uitgebreid. Toch vallen de resultaten tegen. De netto toename van 480 fte voor agenten in de wijk en rechercheurs voor 2018 werd niet gehaald. De operationele sterkte van de politie (exclusief aspiranten) is zelfs gedaald met 674 fte. De instroom met beperkt inzetbare aspiranten compenseert deze uitstroom. Inclusief de aspiranten is de operationele sterkte slechts met 73 fte gestegen. Daar bovenop speelt nog de kwestie van de inzetbaarheid. Nieuw aangetrokken agenten en rechercheurs moeten opleidingstrajecten volgen voordat de politie hen volledig kan

inzetten. Een opleidingstraject voor nieuw personeel bij de politie duurt – afhankelijk van vooropleiding en functie – 2 tot 3 jaar. Dat wil zeggen dat de agenten en rechercheurs die in 2018 zijn ingestroomd, pas in 2020 of 2021 volledig effectief werkzaam kunnen zijn.

Hierbij moet worden bedacht dat de politie op een krappe arbeidsmarkt concurreert met andere overheidsdiensten. De in 2017 in gang gezette grote uitstroom bij de politie – 17.000 fte de komende jaren – en de krappe arbeidsmarkt houden waarschijnlijk aan. Dat roept de vraag op of het streven van de politie – een groei met structureel 1.111 fte agenten in de wijk en rechercheurs – realistisch is.

Een stabiel beeld van de besteding van de extra middelen uit het regeerakkoord in 2018 had de politie naar ons oordeel niet:

- De personeelsadministratie van de politie verschaft geen informatie over de (extra) aantallen agenten in de wijk en rechercheurs. De politie stuurt hier niet op, blijkt uit ons onderzoek.
- De bestedingsdoelen zijn in 2018 verschoven van extra agenten in de wijk en rechercheurs naar lokale urgentieprogramma's en betalen van overwerk.

5.1.2 Middelen en doelen

Regeerakkoord en extra middelen

Vanaf 2018 zijn de volgende budgetten beschikbaar gesteld.

Tabel 5 Bedragen in regeerakkoord voor veiligheid respectievelijk politie, 2018 e.v. (x €1 miljoen)

	2018	2019	2020	2021	structureel
Regeerakkoord Veiligheid	396	431	449	484	414
- waarvan voor de politie	154	210	244	267	267

Van de € 154 miljoen in 2018 is € 152,7 miljoen aan de begroting 2018 van de minister van JenV toegevoegd. De minister van JenV heeft dat bedrag overgeheveld naar de begroting van de politie die een eigenstandige rechtspersoon is. Daarnaast heeft de minister nog € 2 miljoen voor de CAO aan de politiebegroting toegevoegd. De minister meldde aan de Tweede Kamer overigens dat het kabinet daarnaast nog eens € 58 miljoen incidenteel ter beschikking wil stellen aan de politie voor de periode 2019-2021. Dit ter overbrugging van de grote uitstroom van pensioengerechtigde medewerkers en de geleidelijke instroom van nieuwe medewerkers.

Verschuiving naar nieuwe doelen

De politie noemt in het *Begrotings- en beheersplan 2019-2023* de volgende doelen: de uitbreiding van capaciteit bij agenten in de wijk, de versterking van de opsporing met meer rechercheurs, de uitbreiding van de Politieacademie, investeringen in ICT-vernieuwing, digitalisering, internationalisering, innovatie en uitrusting. De politie kan hiermee de operationele sterkte flexibiliseren. Zij kan effectiever optreden tegen onder andere extremisme, radicalisering en terrorisme en zij vergroot de digitale veiligheid. In de loop van het jaar zijn de doelen verschoven, zo blijkt uit het interne voortgangsrapport van augustus 2018.

Tabel 6 Bestedingsdoelen 2018 volgens begroting en beheerplan en voortgangsrapportage (x € 1 miljoen)

Bestedingsplannen	BBP 2019-2023	Voortgang aug. 2018
1. uitbreiding personeel	65,2	27,9
2. uitbreiding Politieacademie	2,2	2,1
3. ICT en overige doelstellingen	32,7	29,2
4. urgentiebudget voor de eenheden		10,0
5. goed werkgeverschap, betalen voor overwerk		20,9
Totaal	100,1	90,1

Uit deze 2 elkaar in de tijd opvolgende documenten van de politie blijkt dat het aandeel van de middelen dat bestemd is voor de uitbreiding van personeel met 57% afneemt van € 65,2 miljoen naar € 27,9 miljoen. Dit ten gunste van nieuwe bestemmingen zoals het urgentiebudget voor de eenheden en de vergoeding van overwerk. Onbesteed blijft € 10 miljoen volgens het voortgangsrapport van augustus 2018.

Verschuiving binnen de formatie

De politie heeft niet alleen het budget voor nieuw personeel in 2018 naar beneden bijgesteld, ook heeft zij voor dat jaar een verschuiving binnen de beoogde formatie doorgevoerd. De politie verwachtte oorspronkelijk in het *Begrotings- en beheerplan 2019-2023* de volgende ontwikkeling in de uitbreiding van de formatie.

Tabel 7 Extra formatie 2019-2023 (in fte)

	2018	2019	2020	2021	2022	totaal structureel
meer agenten in de wijk	300	159	125	85	100	769
meer rechercheurs	180	31	40	0	91	342
totaal	480	190	165	85	191	1.111

Uit de 8-maandsvoortgangsrapportage blijkt dat het voor 2018 beoogd aantal extra agenten in de wijk verder is uitgebreid met 69 fte (het totaal wordt 369 fte). Tegelijkertijd is het aantal extra rechercheurs met 69 fte verlaagd tot 111 fte. Het totaal aantal blijft voor dat jaar gelijk, maar het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) heeft besloten tot een verschuiving binnen het doel voor 2018. Een prognose van mogelijke wijzigingen in de streefcijfers voor de komende jaren was bij het afsluiten van dit onderzoek niet beschikbaar.

5.1.3 Gerealiseerde extra instroom 2018

Ontwikkelingen in de extra instroom moeten ook worden gezien in het licht van de normale vervangingsinstroom en de eventueel onderbezetting begin en eind 2018. De politie kon ons bij het afsluiten van dit onderzoek geen cijfermateriaal verschaffen over de ontwikkeling in de formatie en de bezetting (eind 2017 versus eind 2018). De politie zegt centraal niet op deze gegevens te sturen. De politie gaf hiervoor als reden dat uit de administratie niet is af te leiden wat de formatie- en bezettingscijfers van agenten in de wijk en rechercheurs zijn.

Volgens het *jaарverslag 2018* is de operationele sterkte exclusief aspiranten in 2018 ten opzichte van 2017 gedaald met 674 fte. Als de aspiranten worden meegeteld dan is er in 2018 per saldo sprake van een lichte stijging van 73 fte ten opzichte van 2017. Deze aspiranten zijn echter gemiddeld voor slechts 40% inzetbaar.

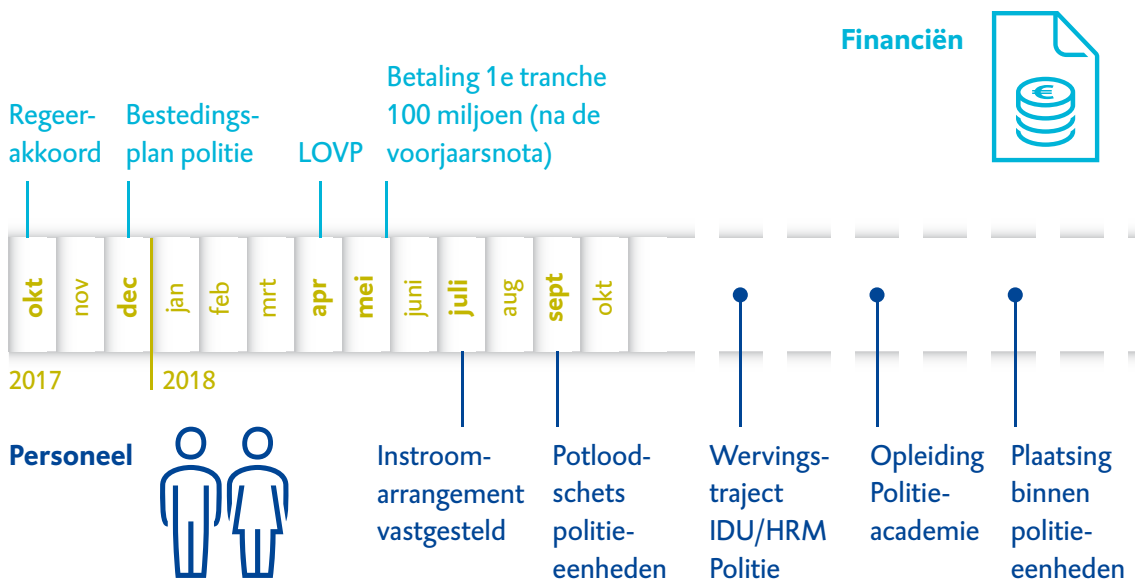
Tabel 8 *Ontwikkeling operationele sterkte politie (exclusief aspiranten) in fte*

	2016	2017	2018
operationele sterkte exclusief aspiranten	48.162	47.429	46.755
sterkte aspiranten	2.585	2.887	3.634
totale operationele sterkte	50.747	50.316	50.389

5.1.4 Van werving naar inzetbaarheid

Het werven van personeel is een zorgvuldig proces. Daarbij kunnen binnen een organisatie in- en externe factoren een rol spelen. Voor inzetbaarheid is de duur van de opleiding de grootste beperkende factor. Het besluit tot uitbreiding van het aantal agenten in de wijk en rechercheurs heeft een tijdrovend proces van werving tot en met plaatsing in gang gezet:

Tijdslijn intensivering, werving extra personeel



Figuur 2 Tijdslijn intensivering, werving extra personeel

Werving

Een belangrijk deel van de werving is erop gericht te voldoen aan de al grote vraag naar vervanging. Het wervingsproces start met de opdrachtverstrekking door de korpsleiding. De directie Human resource management (HRM) maakt, op basis van het strategisch personeelsplan, scenario's met aantallen medewerkers die in het jaar 2020 moeten instromen. Hierbij houdt HRM rekening met verwachtingen over toekomstige uitstroom en doorstroom. Het HRM-IDU (Instream, Doorstroom, Uitstroom) van de politie voert het wervingsproces vervolgens uit. Volgens het Jaarbericht van de Politieacademie 2017 zijn in 2017 zijn bijna 2.300 studenten gestart met een basisopleiding. De gewenste extra instroom – object van dit onderzoek – maakt dus een betrekkelijk klein onderdeel uit van de instroomopdracht.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bracht de ontwikkeling in de spanning op de arbeidsmarkt als volgt in beeld.

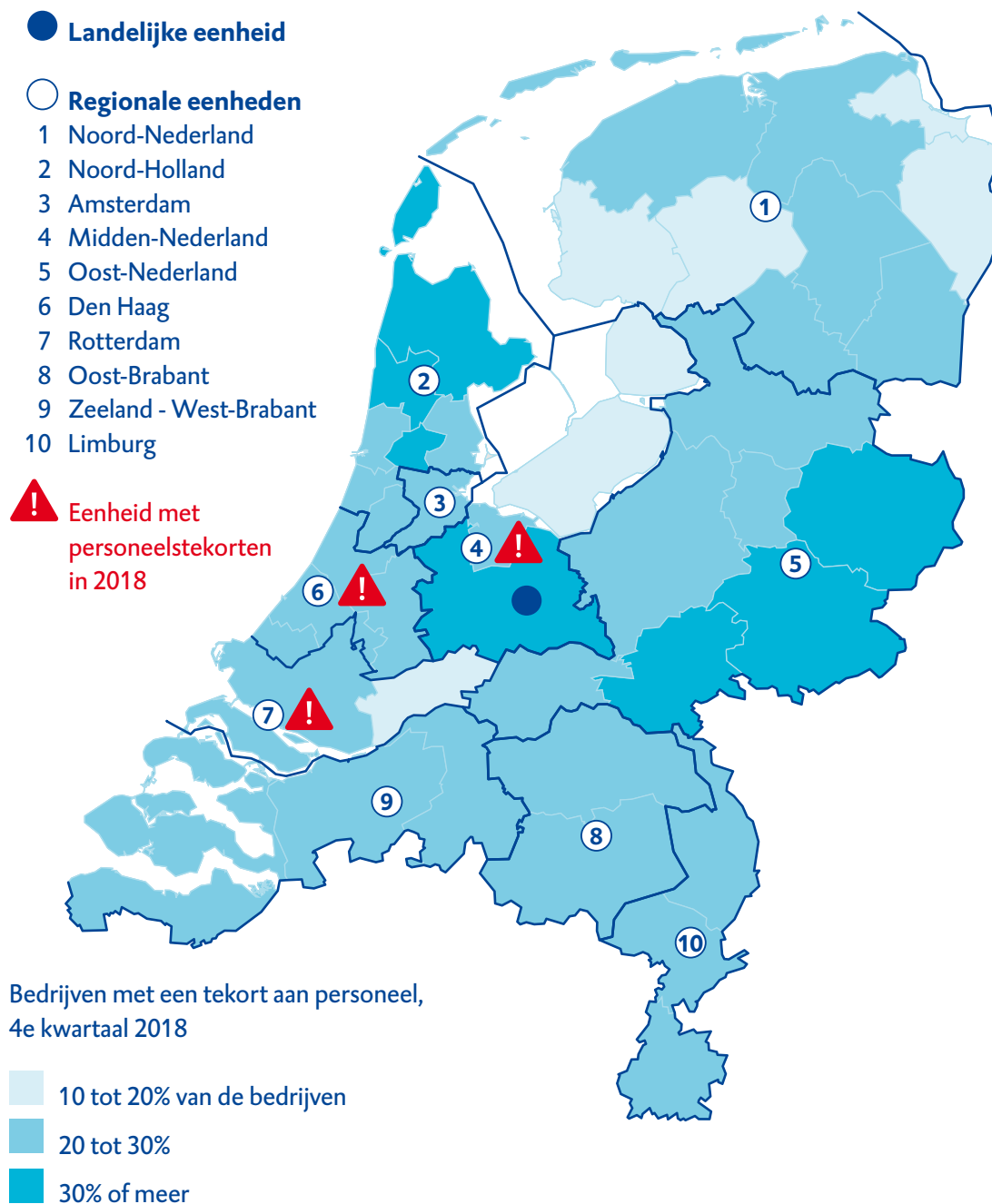
Tabel 9 Ontwikkeling op de arbeidsmarkt 2016 - 2018

Jaar	2016				2017				2018			
kwartaal	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
arbeidsmarkt	ruim				aantrekkelijk				gespannen			

Het CBS laat zien dat er begin 2016 nog amper bedrijven waren die last hadden van personeelstekorten in Nederland: de percentages lagen in vrijwel alle regio's onder de 10. Het gemiddelde voor Nederland was bijna 5%. Er zijn verschillen in de ontwikkelingen in de regionale arbeidsmarkten. Alleen in de regio Alkmaar en omgeving had meer dan 10% van de bedrijven een tekort aan personeel. De krapte nam sindsdien snel toe in alle regio's. Aan het begin van het vierde kwartaal van 2017 belemmerde het tekort aan personeel al in 30 regio's de activiteiten van 10 tot 20% van de bedrijven. In 4 regio's in het oosten van het land en in Alkmaar en omgeving had zelfs meer dan 20% van de bedrijven hier last van. In 2018 is het personeelstekort in de meeste regio's verder toegenomen. Sinds 2017 verkeert de Nederlandse economie in een periode van hoogconjunctuur en neemt de spanning op de arbeidsmarkt toe.

De onderbezetting bij de eenheden van de politie verschilt. Daarmee zijn er ook regionale verschillen in de behoefte aan nieuw personeel bij de eenheden. Wij hebben het geografische beeld dat het CBS maakte van de regionale situaties op de arbeidsmarkt – uitgedrukt in het percentage van bedrijven met een tekort aan personeel – gecombineerd met de geografische ligging van de eenheden.

Politie-eenheden op de krappe regionale arbeidsmarkten, 4e kwartaal 2018



Figuur 3 Eenheden politie in de arbeidsmarkt, 4e kwartaal 2018

De eenheden hadden eind 2018-begin 2019 de volgende formatie en bezettingscijfers:

Tabel 10 *Formatie en bezetting operationele sterkte inclusief aspiranten eenheden ultimo 2018 in fte*

Eenheid	Formatie	Bezetting	Vershil
Noord-Nederland	3.972	4.224	252
Oost-Nederland	6.732	6.832	101
Midden-Nederland	4.777	4.618	-160
Noord-Holland	3.378	3.449	71
Amsterdam	5.279	5.316	37
Den Haag	5.968	5.903	-64
Rotterdam	5.903	5.783	-119
Zeeland-West-Brabant	3.375	3.389	14
Oost-Brabant	3.060	3.133	73
Limburg	2.805	2.868	64
Landelijke Eenheid	4.648	4.803	155

Onderbezetting deed zich in 2018 voor bij drie eenheden: Midden-Nederland, Den Haag en Rotterdam. Gezien de forse uitstroom van 17.000 fte (de vervangingsvraag) in 2019-2023 is het waarschijnlijk dat ook in andere eenheden onderbezetting zal voorkomen. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vormen, mede gezien het vervangingsvraagstuk, een uitdaging voor het streven van de politie om een groei met 1.111 fte agenten in de wijk en rechercheurs in deze kabinetsperiode te realiseren.

Opleiding

De aanwas van nieuw politiepersoneel leidt niet onmiddellijk tot uitbreiding van volledig inzetbare capaciteit. Na het HRM-IDU-proces gaat het wervingsproces over in een opleidingsproces bij de Politieacademie. De sector Basis Politieonderwijs leidt startende beroepsbeoefenaren op voor een uitvoerende functie in de politiepraktijk. Het politieonderwijs sluit inhoudelijk aan op het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Vervanging of uitbreiding van de formatie start voor aankomende politiefunctionarissen met het volgen van een algemene politieopleiding. De duur van de opleiding is afhankelijk van de te bekleden functie binnen de politie. Periodes van leren op de Politieacademie worden afgewisseld met werkend leren in de praktijk. Een (basis)opleidingstraject duurt gemiddeld genomen 2 tot 3 jaar. De politie kan dus in 2018 aangetrokken personeel pas in 2020-2021 volledig effectief inzetten.

5.2 Personeelstekorten bij het gevangeniswezen

De divisie Gevangeniswezen van DJI is verantwoordelijk voor het uitvoeren van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor gedetineerden in 24 penitentiaire inrichtingen en werkt met hen aan voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. Jaarlijks gaat het om circa 9.000 gedetineerden. In 2018 was de bijdrage van het Ministerie van JenV aan het gevangeniswezen € 990,5 miljoen.

Wij onderzochten of de penitentiaire inrichtingen in 2018 een tekort hadden aan beveiligers en penitentiair inrichtingswerkers. Het gaat hier om circa 50% (4.200 fte) van het totale personeel van de penitentiaire inrichtingen. We wilden weten of de formatie en de bezetting toereikend waren en of voldoende en gekwalificeerd personeel beschikbaar was om de roosterdiensten te vullen.

5.2.1 Formatie

DJI berekent jaarlijks de formatie en bijbehorende financiering van penitentiaire inrichtingen. Wij stellen vast dat de berekening complex is en zo gericht op maximale efficiency, dat het de dagelijkse praktijk niet in alle gevallen recht kan doen. Ook DJI heeft geconstateerd dat meer maatwerk nodig is en heeft in 2018 om diverse redenen aanvullende budgetten aan de inrichtingen verstrekt.

Rekenmodel

DJI berekent de formatie van de penitentiaire inrichtingen jaarlijks met een model waarin onder meer de celcapaciteit, soorten regimes, aantal gedetineerden en de taken van de medewerkers meetellen. Voor het dagprogramma geldt bijvoorbeeld de verhouding van 2 penitentiaire inrichtingswerkers op 24 gedetineerden. Ook zijn er nog taken naast het dagprogramma waarvoor normtijden gelden, zoals celinspecties, urinecontroles, mentor- en inkomstengesprekken en het opstellen van diverse rapportages. In de berekening is ook een gemiddeld ziekteverzuim en afwezigheid door verlof en opleidingen opgenomen. Het model biedt eveneens ruimte voor onvoorziene taken en activiteiten.

Penitentiaire inrichtingen hebben de mogelijkheid om binnen de hun toegekende formatie te schuiven. Per saldo hebben zij het aantal fte voor uitvoerende functies begin 2018 opgehoogd met 70 tot in totaal 4.206 fte.

De Inspectie Justitie en Veiligheid constateerde over 2017 dat de formatieberekening in de praktijk leidde tot onvoldoende formatie voor het verrichten van de meest wezenlijke taken. Uit ons onderzoek blijkt dat de problemen eind 2018 nog niet overal waren opgelost. Er is nog steeds sprake van onvoldoende tijd voor:

- extra taken als gevolg van hoog verloop van gedetineerden in het arrestantenregime en het Huis van Bewaring;
- toenemende taken bij gebruik van meerpersoonscellen;
- opvang en begeleiding van verwarde of psychisch gestoorde gedetineerden;
- verstrekken en toezicht houden op inname van medicatie;
- oplossen van klachten van gedetineerden over de winkel.

DJI heeft in 2018 een werkwijze ontwikkeld om de formatie per inrichting te toetsen en eventueel aanvullende maatregelen te nemen. Deze werkwijze zal DJI in 2019 implementeren.

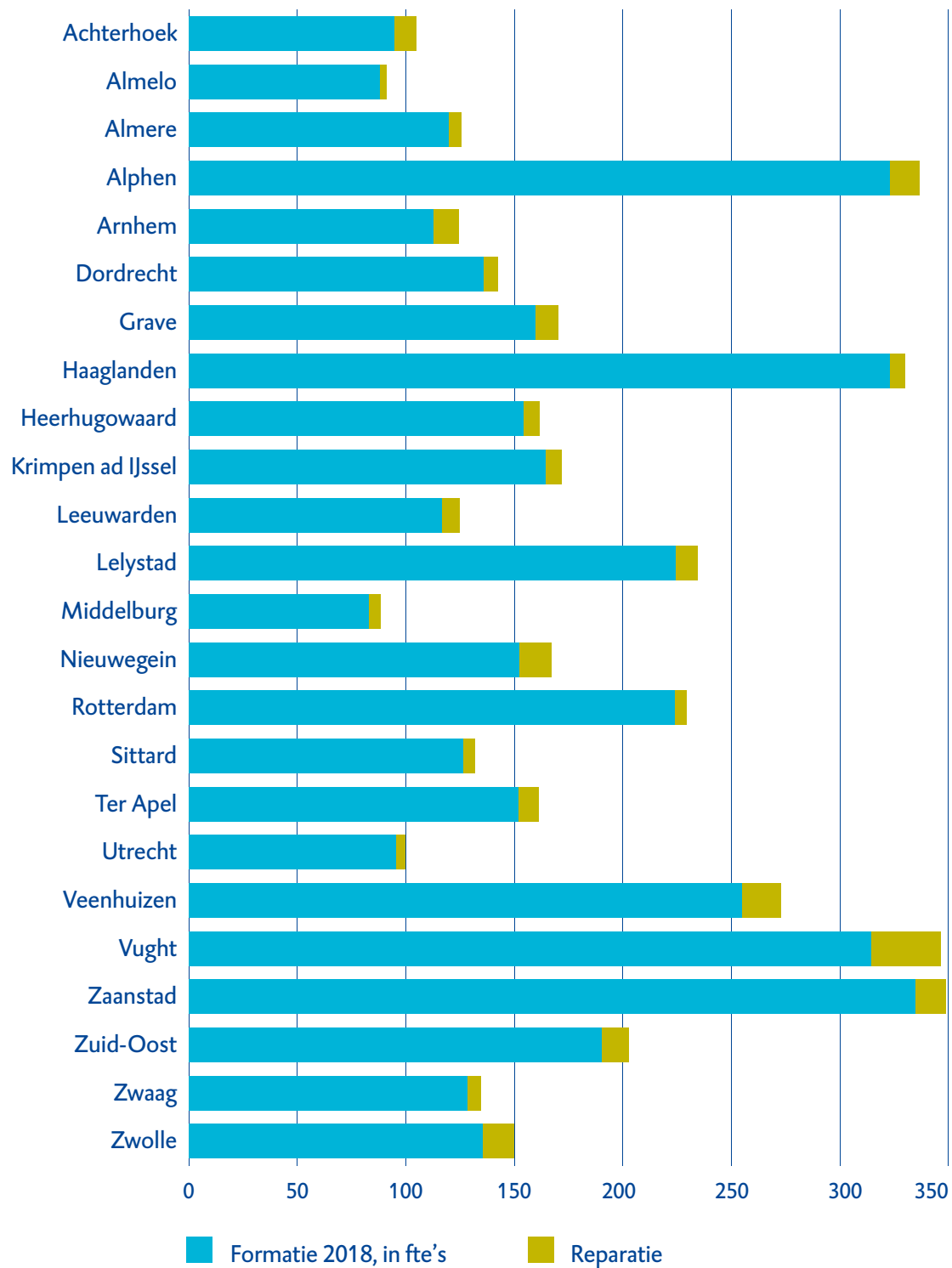
Financiering

De berekende formatie is de grondslag voor de financiering van de inrichtingen. Tot 2018 werd voor de financiering een te lage gemiddelde loonsom gebruikt. In 2018 heeft DJI dit gerepareerd, maar dat bleek voor een aantal inrichtingen met veel medewerkers in de top van de salarisschaal nog niet voldoende.

In 2017 heeft DJI onderzoek laten verrichten naar de beschikbaarheid van personeel op de werkvloer. Dit heeft ertoe geleid dat in de loop van 2018 aanvullend budget aan de inrichtingen is toegekend voor de ontoereikende financiering van ouderschapsverlof en de verlofregeling voor medewerkers van 58 jaar en ouder. Ook is in 2018 aanvullend budget toegekend voor toezicht op bouwactiviteiten door beveiligers en vervangingskosten bij opleidingen.

De extra gelden zijn niet omgezet in formatieplaatsen. DJI heeft voor ons het equivalent in fte berekend. Het ging om 243 fte, zie figuur 4.

De formatie is in 2018 aangevuld met extra budget



Figuur 4 *Formatie beveiligers en penitentiaire inrichtingswerkers, inclusief aanvullende financiering 2018*

5.2.2 Bezetting

Onder bezetting verstaan we vaste en tijdelijke medewerkers die nodig zijn om de taken uit te voeren. Hoge inzet van tijdelijk personeel en openstaande vacatures zijn indicaties voor een bezettingstekort, het verschil tussen formatie en bezetting. DJI had in 2018 beperkt inzicht in de aard en omvang van het bezettingstekort. Vooral inzicht in de redenen voor inhuur van tijdelijk personeel ontbrak.

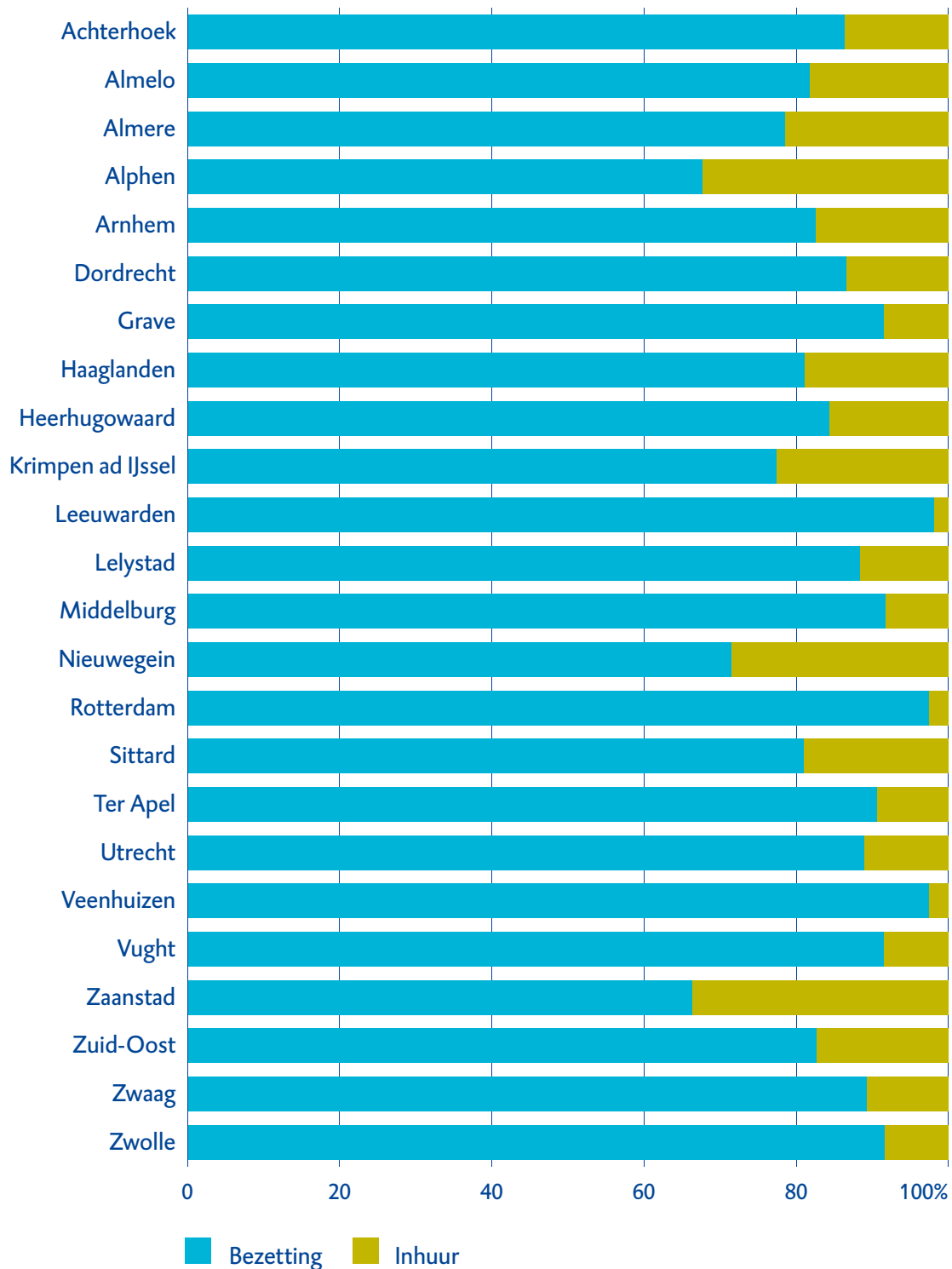
Vast personeel

Uit het bezettingsoverzicht van DJI blijkt dat de vaste bezetting eind 2018 4.100 fte bedroeg. Begin 2018 was dat 113 fte minder. DJI heeft het aantal van 4.100 eind 2018 met 54 fte naar beneden bijgesteld in verband met niet-inzetbaarheid door bijvoorbeeld langdurige ziekte.

Tijdelijk personeel

DJI huurt in de praktijk alleen beveiligers in en houdt daarover de gerealiseerde kosten per inrichting bij. Voor ons onderzoek heeft DJI dat omgerekend naar fte's. Dit betekende dat in 2018 gemiddeld 409 fte per maand tijdelijk werd ingehuurd. Dat is 17% van de beveiligingsmedewerkers op de werkvloer. De variatie tussen penitentiaire inrichtingen is groot, variërend van 2,5% tot 34%, zie figuur 5.

Inhuur op de werkvloer verschilt sterk per penitentiaire inrichting



Figuur 5 Vaste bezetting en inhuur beveiligers op 31 december 2018

Welk deel van de tijdelijke inhuur bedoeld was om een bezettingstekort op te lossen, is niet bekend. Naast de inzet op onbezette functies is tijdelijk personeel namelijk ook nodig voor beveiligingstaken bij verbouwingen van inrichtingen en als vervanging voor medewerkers bij opleiding en ziekte. DJI heeft geen beleid geformuleerd voor de inzet van tijdelijk personeel. Wij tekenen hierbij aan dat tijdelijk personeel de personeelsproblematiek kan oplossen, maar beperkter inzetbaar en duurder is.

Vacatures

Als gevolg van bezuinigingen en sluitingen van inrichtingen in voorgaande jaren, voerde DJI in 2013 een vacaturestop in om medewerkers te kunnen herplaatsen. Er volgde verhoogde uitstroom door vertrekregelingen. Ook solliciteerden medewerkers elders uit onzekerheid over hun baan, door het uitblijven van besluitvorming over sluitingen. DJI is in mei 2017 gestart met landelijke wervingsacties om vacatures te bezetten. Begin 2019 waren er 78 vacante plaatsen voor complexbeveiligers en 69 voor penitentiair inrichtingswerkers.

Berekening bezettingstekorten

We hebben met de beschikbare cijfers van DJI de mogelijke omvang van het bezettingstekort per 31 december 2018 berekend voor beveiligers en penitentiair inrichtingswerkers, zie tabel 11.

Tabel 11 *Bezettingstekort per 31 december 2018 in fte*

Uitvoerende functies		Fte
Formatie	4.206	
Aanvullende financiering, uitgedrukt in fte	243	
Totale formatie		4.449
Bezetting (volgens personeelsadministratie)	4.100	
Niet-inzetbaarheid door bijvoorbeeld langdurige ziekte	-54	
Totale bezetting		4.046
Bezettingstekort		403

Bij deze cijfers merken we op dat bijna alle penitentiaire inrichtingen minder personeel in dienst hadden dan de formatie toelaat en dat het bezettingstekort per penitentiaire inrichting varieert. Bij 4 inrichtingen was het bezettingstekort meer dan 10% van de formatie.

Op totaalniveau blijkt sprake van een bezettingstekort van 403 fte. Dat aantal lijkt nagenoeg in evenwicht met de inhuur van 409 fte. Maar omdat DJI alleen beveiligers inhuurt en het bezettingstekort ook bij penitentiair inrichtingswerkers voorkomt, lijkt het zo te zijn dat acute tekorten bij penitentiair inrichtingswerkers met de inzet van beveiligers opgelost worden. Met de beschikbare informatie is het niet mogelijk om dit in beeld te brengen.

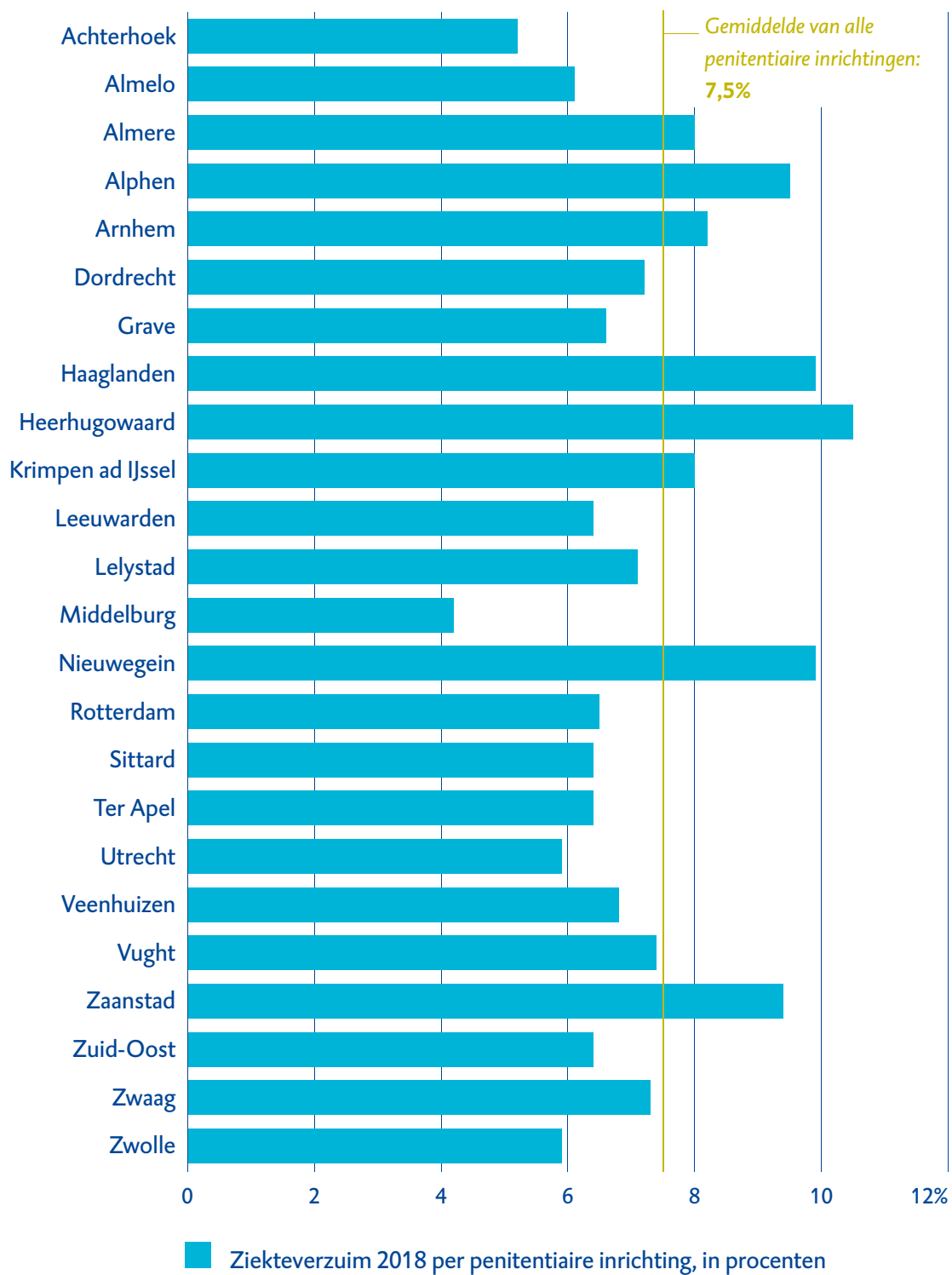
5.2.3 Inzetbaarheid

Als de bezetting op orde is, betekent dat niet automatisch dat er voldoende personeel op de werkvloer is. Ziekteverzuim, leeftijd en opleidingen hebben daar hun invloed op. Ook hier constateren we dat het bij DJI aan belangrijke informatie ontbreekt om de personeelstekorten op te lossen.

Ziekteverzuim

Penitentiaire inrichtingen hebben al jaren een hoog ziekteverzuim, ondanks extra aandacht van DJI om dat terug te dringen. In 2018 werd rekening gehouden met 7,3% ziekteverzuim, het werkelijke verzuim was hoger, namelijk 7,5%. Dat levert een tekort aan inzetbaar personeel op. Op het niveau van de inrichtingen zien we grote verschillen, uiteenlopend van 4,2% tot 10,5%, zie figuur 6. Ziekteverzuimoverzichten voor beveiligers en penitentiair inrichtingswerkers zijn er niet.

Penitentiaire inrichtingen kennen grote verschillen in ziekteverzuim



Figuur 6 Ziekteverzuim 2018 per penitentiaire inrichting

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van penitentiair inrichtingswerkers varieerde in 2018 van 47 tot 53 jaar. Als een inrichting veel oudere medewerkers heeft, kan dat een probleem vormen voor het inroosteren. Medewerkers van 55 jaar en ouder hoeven namelijk geen nachtdiensten meer te draaien.⁴ Ook financieel kan dit een probleem zijn, omdat zij wel een toeslag onregelmatige dienst blijven ontvangen. De inrichtingen krijgen dan onvoldoende financiering, omdat ze ook de toeslag moeten betalen aan medewerkers die wel de nachtdienst draaien.

Gekwalificeerd personeel

Om de taken goed uit te kunnen voeren moet personeel ook voldoende gekwalificeerd zijn. In het volgen van reguliere opleidingen is achterstand bij de penitentiaire inrichtingen ontstaan. Alle inrichtingen moesten daarom in 2018 investeren in opleidingen. Om beter zicht te hebben op de benodigde opleidingen zou in 2018 een nulmeting worden uitgevoerd, maar dat is niet gebeurd.

In 2018 startte het programma Vakmanschap. Voor het volgen van opleidingen stelde DJI € 7,1 miljoen beschikbaar aan de penitentiaire inrichtingen. Hiervan is 53% (€ 3,8 miljoen) uitgegeven. Voor bijna alle inrichtingen geldt dat door krappe bezetting het volgen van opleidingen in het gedrang is gekomen.

5.2.4 Oorzaken en gevolgen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 stelden we vast dat de kwaliteit van de taakuitvoering bij het gevangeniswezen mogelijk onder druk kwam te staan als gevolg van bezuinigingen. De vraag of de bezuinigingen de oorzaak zijn van de personeelstekorten, kunnen we in dit onderzoek niet beantwoorden. Het sluiten van penitentiaire inrichtingen door bezuinigingen, gecombineerd met teruglopende aantallen gedetineerden, ligt wel aan de basis van het huidige personeelstekort.

De gevolgen van het tekort zijn divers. Voor het personeel in penitentiaire inrichtingen met aanzienlijke tekorten is het regelmatig niet mogelijk om alle roosterdiensten te bezetten. Ook kan personeel niet of beperkt vrijgesteld worden voor het volgen van opleidingen en trainingen. Vaak moeten medewerkers naast de eigen taken nieuwe collega's begeleiden. Dat verhoogt de werkdruk. Een mogelijk symptoom daarvan is het hoge ziekteverzuim. Personeelstekort maakt dat er weinig tijd is voor gesprekken met gedetineerden. Dat leidt ertoe dat de medewerkers minder goed op de hoogte zijn van de gemoedstoestand van de gedetineerden en van de onderlinge spanningen. Ook het vormen van een eerste beeld van gedetineerden is lastig. Dat is wel van belang voor een risico inschatting van de veiligheid in de penitentiaire inrichting. Verder is er onvoldoende tijd voor celinspecties en het controleren van gangen, recreatiezalen, arbeidszalen en luchtplaatsen.

5.2.5 Conclusie en aanbevelingen

Bijna alle penitentiaire inrichtingen hadden in 2018 kwalitatieve personeelstekorten. Bij de kwantitatieve tekorten is het beeld wisselend. De mate van een tekort aan (financiering van) formatie, bezetting en inzetbaar personeel varieert sterk.

DJI had tot eind 2017 beperkt inzicht in aard en omvang van de tekorten.

In 2018 heeft DJI maatregelen genomen om tekorten aan personeel op de werkvloer op te lossen, door aanvullend budget ter beschikking te stellen. Het inzicht is verbeterd, maar een overkoepelend beeld van de personeelstekorten kon door het ontbreken van informatie bij DJI nog niet gemaakt worden. Er ontbreekt voor het personeel op de werkvloer een samenhangende analyse per inrichting. Daarin moeten diverse oorzaken en gevolgen van personeelstekorten met elkaar in verband worden gebracht. DJI kan dan elementen zoals een verouderd personeelsbestand, achterstand in opleidingen, hoog ziekteverzuim en grote inzet van tijdelijk personeel in samenhang aanpakken in een strategisch personeelsplan.

5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 25 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister JenV

Bedrijfsvoering

De minister geeft in zijn reactie aan verheugd te zijn over de door ons geconstateerde vooruitgang op het gebied van bedrijfsvoering. De verdere afname van het aantal onvolkomenheden sterken hem in de voortvarende aanpak van de resterende 3 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden

De minister van JenV deelt de conclusies van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het subsidie- en bijdragenbeheer, de afpakketen en de informatiebeveiliging. Hij zegt toe de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer te zullen opvolgen.

Aandachtspunten bedrijfsvoering

De minister merkt op dat alle uitgaven van het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) zijn verantwoord in het jaarverslag 2017 van de Rechtspraak. In 2018 is besloten het ambitieniveau van KEI te verlagen en de besturing van digitaliseringproces te vereenvoudigen. Ook heeft het ministerie een grotere rol gekregen. De Raad voor de rechtspraak zal volgens de minister graag in overleg met de Algemene Rekenkamer treden om verdere mogelijkheden ten aanzien van de verantwoording te bezien.

De minister deelt onze bevindingen ten aanzien van de borging van de onafhankelijkheid van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de bepaling van de noodzakelijke capaciteit. Hij stelt dat de onafhankelijkheid van dit zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid door de wetgever is bepaald. In een samenwerkingsverklaring zal de beheersmatige relatie tussen de minister en de AP nader worden vormgegeven. De minister stelt zich niet te herkennen bij zijn opmerkingen over de AP in het door ons geschetste beeld dat het ministerie van JenV bij de governance tegen grenzen aan zou lopen door de onafhankelijkheid van rechtspersonen. Hij is van mening dat hij bij onafhankelijke organisaties als de Rechtspraak en de AP voldoende mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te verbeteren.

De minister erkent dat de verwachting dat de Data Alliantie Strafrechtketen op 1 januari 2019 operationeel zou zijn, te optimistisch is gebleken. De minister zegt toe dat de adviezen van de Algemene Rekenkamer hun uitwerking in een businesscase zullen krijgen.

Resultaten van Beleid

Intensiveringen politie

De minister stelt dat er bij de start van de Nationale Politie sprake was van een financieel onhoudbare overbezetting en dat er werd ingezet op een daling van de bezetting. De voorziene meerjarige daling is door dit kabinet omgebogen naar een groeipad. Op dit moment beweegt de instroom, door- en uitstroom zich nog langs de lijnen van de prognoses.⁵ Onze conclusie dat de krapte op de arbeidsmarkt de beoogde uitbreiding van de operationele sterkte met 1.111 fte frustreert, vindt de minister voorbarig. Ondanks de in algemene zin gespannen arbeidsmarkt, laten de resultaten van de huidige inspanningen voor werving en selectie nog geen negatief beeld zien.

Personeelstekorten bij het gevangeniswezen

De minister onderschrijft onze constatering dat bij het gevangeniswezen de balans tussen formatie en vaste bezetting nog niet is bereikt. De minister zegt vele maatregelen te hebben ingezet die zullen leiden tot het bereiken van de gewenste balans. De Dienst Justitiële Inrichtingen is momenteel in de afrondende fase van haar strategisch personeelsplan, zoals door de Algemene Rekenkamer aanbevolen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Op de punten van de financiële verantwoording en de aanpak van onvolkomenheden in bedrijfsvoering hebben de minister en wij geen verschillen van inzicht. Ten aanzien van de thema's governance en personeel lijkt dat anders te zijn. In onze verantwoordingsonderzoeken kijken wij ook naar de ontwikkelingen in de voorgaande jaren bij een departement en bij andere departementen waar relevant. Problemen met betrekking tot informatiebeveiliging en personeelsbezetting bijvoorbeeld, stellen wij niet alleen vast bij het beleidsterrein van JenV maar ook bij andere departementen. Ook het ministerie van JenV moet op de arbeidsmarkt concurreren met andere publieke en private partijen. Vandaar onze waarschuwing bij de doelstellingen bij de politie, net zoals wij andere bewindslieden waarschuwen hieromtrent. Onze conclusie dat de krapte op de arbeidsmarkt de beoogde uitbreiding van de operationele sterkte frustreert, noemt de minister voorbarig. Anders dan de minister doet, schrijven wij dat (de combinatie van) de



aanhoudende grote uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt het streven van de politie frustreren. Wij zien ons hierin gesteund door de soortgelijke bevindingen van de Inspectie JenV in haar Jaarbericht 2018 (april 2018). Wij wijzen er nog eens op dat de politie verwachtte in 2018 al een belangrijk deel van de extra instroom te realiseren. De operationele sterkte nam in 2018 echter slechts zeer beperkt toe. Exclusief de minder inzetbare aspiranten nam de operationele sterkte in 2018 zelfs af. Uit ons onderzoek bleek dat de politie centraal niet stuurt op de formatie en bezetting van de (politieke doelstellingen) ‘agenten in de wijk’ en ‘rechercheurs’.

Over onze bestuurlijke conclusie dat het Ministerie van JenV bij de governance tegen grenzen aanloopt door de onafhankelijkheid van rechtspersonen en een bewust gekozen afstand van het bestuursdepartement tot uitvoeringsorganisaties, voorts het volgende. Bij het Ministerie van JenV gaat circa 62% van het beschikbare budget naar instellingen op afstand van het kerndepartement. Deze instellingen hebben alle een eigenstandige verantwoordelijkheid en positie ten opzichte van de minister die ook consequenties heeft voor de ministeriële verantwoordelijkheid (van Immigratie- en Naturalisatiedienst tot rechterlijke macht). Er bestaat dientengevolge een grote variëteit aan formele verhoudingen en financieringsvormen. Dat beïnvloedt de opgave om ‘in control’ te zijn. Al sinds 2012 wijzen we op problemen in de bedrijfsvoering en in de uitvoering van beleid door instellingen op afstand van het kerndepartement. Nog maar enkele jaren geleden benadrukten we het belang van het programma “JenV verandert” en concludeerden: “Elementen in dit programma zijn onder meer aandacht voor de strategie van het Ministerie van VenJ, een goed begrotingsproces, intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerken van het ministerie. Het verder op orde brengen van het financieel beheer van het ministerie is ook een onderdeel van het veranderprogramma en is opgenomen in het programma Verbeteren financiële beheersing begrotings(uitvoering) en intern toezicht. Een goed financieel beheer is daarbij essentieel om de maatschappelijke opgave te kunnen realiseren.”

De dit jaar door ons geconstateerde problemen bij de onderzochte beleidsterreinen – rechtspraak, Autoriteit Persoonsgegevens, Data Alliantie Strafrechtketen, politie en gevangeniswezen – zijn wederom manifestaties van ditzelfde thema: de grenzen aan de sturing en verantwoording door de afstand tussen het bestuursdepartement en de onafhankelijke organisaties op het terrein van Justitie en Veiligheid.

Het is daarom naar onze mening verstandig dat de minister van JenV de juiste conclusies trekt uit de weerbarstigheid van de totstandkoming van de Data Alliantie in de Strafrechtketen en goed dat hij de onafhankelijkheid van de AP ook in begrotingstechnische zin adequaat wil regelen.



Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van JenV.





Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). *Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *EU-tendrapport 2015; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 150, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

JenV (2018). Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 29 juni 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 279, nr. 447. Den Haag: Sdu.

JenV (2018). Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, 12 november 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 628, nr. 820. Den Haag: Sdu.

JenV (2019). *Jaarbericht 2018 van de Inspectie Justitie en Veiligheid*, april 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019. 35 000 VI, nr. 113. Den Haag: Sdu.

NBA (2016). *Handreiking volwassenheidsmodel informatiebeveiliging.pdf*. www.nba.nl

Bijlage 4

Eindnoten

1. Aantallen 2018 gebaseerd op realisatiecijfers/metingen tot en /met augustus 2018 (werkelijke instroom, geëxtrapoleerd naar een heel jaar).
2. In de extrapolatie van deze cijfers heeft het externe onderzoeksbureau in 2018 een correctie doorgevoerd voor het piekeffect van inwerkingtreding van de AVG op 25 mei 2018. De geëxtrapoleerde cijfers voor deze categorie zijn teruggebracht van 39.000 naar 34.500.
3. Alle ketenpartners gaan deelnemen aan de Data Alliantie Strafrechtketen. Niet alle partijen nemen vanaf het begin gelijk deel, aansluiting gebeurt gefaseerd. De deelnemende partijen zijn: Politie, Openbaar Ministerie, Centraal Justitieel Incassobureau, Dienst Justitiële Inrichtingen, Raad voor de rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, Reclasseringsorganisaties, Nederlands Forensisch Instituut, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, Koninklijke Marechaussee, Justitiële Informatie Dienst, Slachtofferhulp Nederland Schadefonds Geweldsmisdrijven.
4. De zin “Medewerkers van 55 jaar en ouder *mogen* namelijk geen nachtdiensten meer draaien” is gewijzigd in “Medewerkers van 55 jaar en ouder *hoeven* namelijk geen nachtdiensten meer *te* draaien.”
5. De minister schrijft in zijn antwoord: “Op dit moment beweegt de instroom, door- en *instroom* zich nog langs de lijnen van de prognoses.” Deze zin hebben wij gewijzigd in. “Op dit moment beweegt de instroom, door- en *uitstroom* zich nog langs de lijnen van de prognoses.”

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2019