



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2024

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)



Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Bevindingen

- Inleiding
- Overzicht voorgang bevindingen 2023
- Prestatieverklaringen IND: uitgevoerde controle op prestatielevering nog niet altijd zichtbaar vastgelegd
- Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI: zichtbare controle facturen neemt toe, inkoopbeheer wordt beter
- Financieel-administratieve verwerkingen (beleids-)processen: lichte verbetering prestatieverklaringen kleine agentschappen
- Afpakketen: beter zicht op Openstaand Recht, percentage tijdige aanlevering stijgt

2. Ontwikkelingen

- Inleiding
- Samenvoeging SSC's gerealiseerd volgens planning; kwalitatieve doorontwikkeling moet nog beginnen
- Beheerste voortgang totstandkoming Ministerie van Asiel en Migratie
- Goede voorbeelden én verbeterpunten in de invulling van de financiële functie door JenV
- Programma IB 2.0 wordt herzien, resultaat *red teaming* soms zorgelijk

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3 | • Nog steeds aandachtspunten binnen AVG-implementatie | 27 |
| 6 | • Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet in voorbereiding | 29 |
| 7 | • Duurzaamheidsinformatie verspreid over verschillende rapportages, deels te relateren aan ESRS | 30 |
| 8 | • Bekostiging opvang Oekraïners nog steeds beheerst proces, snel doorvoeren wijzigingen kan leiden tot onrechtmatigheden | 32 |
| 9 | • Onduidelijkheid over tariefswijzigingen met terugwerkende kracht in nieuwe Regeling Agentschappen | 33 |
| 11 | • Veel afwijkingen van de 5%-norm voor reservevorming bij ZBO's en RWT's | 34 |
| 15 | • JenV klaar voor insturen 2e betaalverzoek HVP | 35 |
| 17 | • Opvolging van aanbevelingen vraagt op onderdelen meer aandacht | 36 |
| 19 | Bijlage 1 – Opvolging eerdere aanbevelingen op 'Overige onderwerpen' | 37 |
| 20 | | |
| 21 | Bijlage 2 – Verantwoording | 45 |
| 23 | Ondertekening | 46 |
| 24 | Colofon | 47 |
| 25 | | |

Samenvatting

Als uitvloeisel van het hoofdlijnenakkoord is op 2 juli het Ministerie van Asiel en Migratie (AenM) gecreëerd. Het tijdvak tot 1 januari 2025 wordt als overgangperiode benut om deze totstandkoming ook praktisch vorm te geven. Over 2024 zullen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Asiel en Migratie één gecombineerde verantwoording opstellen. Dat betekent dat ook ons interim- en auditrapport én onze controleverklaring over 2024 betrekking (zullen) hebben op beide beleidsterreinen. Conform voorgaande jaren zullen wij daarnaast separate controleverklaringen verstrekken bij de verantwoordingen over 2024 van DJI, de IND en het OM.

In het constituerend beraad van 5 juli is gevraagd om de departementale herschikking zo *'lean & mean'* mogelijk te laten zijn. Het idee om als JenV en AenM de bestaande ondersteunende afdelingen te delen, lijkt goed werkbaar. Definitieve voorstellen zullen in november naar de ministerraad gaan.

Begin juli zijn tevens – conform plan – JenV's *shared service centra* samengevoegd tot het FDC JenV. Als gevolg van personele wisselingen ligt op dit moment de focus binnen de nieuwe organisatie op de continuïteit van de dienstverlening. Wij adviseren de kwalitatieve doorontwikkeling ook zo snel mogelijk te laten beginnen.

Over de eerste helft van 2024 zien wij opnieuw een positieve trend bij alle door ons beoordeelde bevindingen. Een belangrijk deel hiervan betreft prestatieverklaringen (PV's). Zowel bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als elders binnen JenV wordt geïnvesteerd in *awareness*, het verbeteren van handreikingen en werkinstructies en het creëren van inzicht via data-analyse en dashboards. Dit moet op termijn leiden tot een zodanige interne beheersing dat deze ook systeemgericht gecontroleerd kan worden en de controle-druk op de organisatie afneemt. Hoewel bij DJI duidelijk sprake is van

verbetering, is op basis van de onderzoeksresultaten over de eerste zes maanden nog onzeker of bij de jaarrekening 2024 van DJI een goedkeurende controleverklaring kan worden verstrekt. Ook bij de IND zien wij een verbetering in de kwantiteit en de onderbouwing van de PV's. In 2023 kon de IND bij de interimcontrole de rechtmatigheid van de steekproefposten uit het eerste halfjaar nog niet aantonen. Over de eerste helft van 2024 is prestatielevering nu reeds voor 76% van de posten voldoende aangetoond. Voor de resterende 24% is de IND in de gelegenheid gesteld om nog stukken op te leveren.

Via het programma IB 2.0 werkt JenV aan operationele beveiliging, bewustwording en een duurzame IB-organisatie. Op al deze thema's wordt vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd zien wij dat sommige bevindingen uit recente *red teaming* naar aard erg lijken op bevindingen uit eerdere onderzoeken. Dit werpt de vraag op of de feitelijke veiligheid wel voldoende verbeterd.

Samenvatting - vervolg

Het zou goed zijn om de bestuurlijke aandacht voor IB-risico's verder te vergroten, zowel in de driehoeks-overleggen als - daar waar sprake is van grotere IB-risico's - via separate periodieke gesprekken. Dit is mede van belang in het licht van de komende NIS2- implementatie, en gezien het feit dat de geplande AVG-implementatie bij DJI is verschoven van 2025 naar 2027 én omdat uit het rijksbrede AVG-onderzoek diverse aandachtspunten naar voren zijn gekomen.



Samenvatting

Prestatieverklaringen IND

- De prestatieverklaring is al vaker aantoonbaar. De IND investeert in kennisdeling met prestatieverklaarders. Vanaf 2025 komt er meer capaciteit voor decentraal toezicht en controle. Het normenkader kan nog verder uitgewerkt worden.

Financieel administratieve verwerking beleidsprocessen

- Voortgang op deze bevinding is pas *volledig* te beoordelen op basis van de 2^e tertaalafsluiting, die de ADR in oktober beoordeelt;
- Inzake de prestatieverklaringen bij de 'agentschappen zonder controleverklaring' is een lichte verbetering zichtbaar.

Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI

- Facturen worden vaker zichtbaar gecontroleerd en het aantal prestatiedocumenten in de administratie stijgt. Voor sommige typen facturen moet de handreiking verder worden uitgewerkt;
- Inkooprechtmatigheden door het niet-naleven van de aanbestedingsregels zijn afgenomen. Het DJI-Inkoop Uitvoering Centrum werkt aan uniformering, harmonisering en kennisuitwisseling.

Afpakketen

- Beheersing van het Openstaand Recht (executeerbare ontnemingsmaatregelen) is mede dankzij het dashboard verder verbeterd; balansbedrag is niet meer materieel;
- Realisatie 14-dagen termijn blijft een aandachtspunt. Realisatie percentage is gestegen van 50% over 2023 naar ca 60% over het 1e halfjaar 2024.



1 Bevindingen

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding | 7 |
| Overzicht voortgang bevindingen 2023 | 8 |
| Prestatieverklaringen IND: uitgevoerde controle op prestatielevering nog niet altijd zichtbaar vastgelegd | 9 |
| Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI: zichtbare controle facturen neemt toe, inkoopbeheer wordt beter | 11 |
| Financieel-administratieve verwerkingen (beleids-)processen: lichte verbetering prestatieverklaringen kleine agentschappen | 15 |
| Afpakketen: beter zicht op Openstaand Recht, percentage tijdige aanlevering stijgt | 17 |

Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat wij hebben opgesteld in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. In dit rapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de bevindingen uit voorgaande periodes en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een *'early warning'*, zodat nog in 2024 maatregelen kunnen worden getroffen.

Met ingang van 2024 hanteert de ADR een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan

niet alleen in de vorm van een tabel maar ook in een zogenaamde *'heatmap'*, waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die door de organisatie beheerst moeten worden.

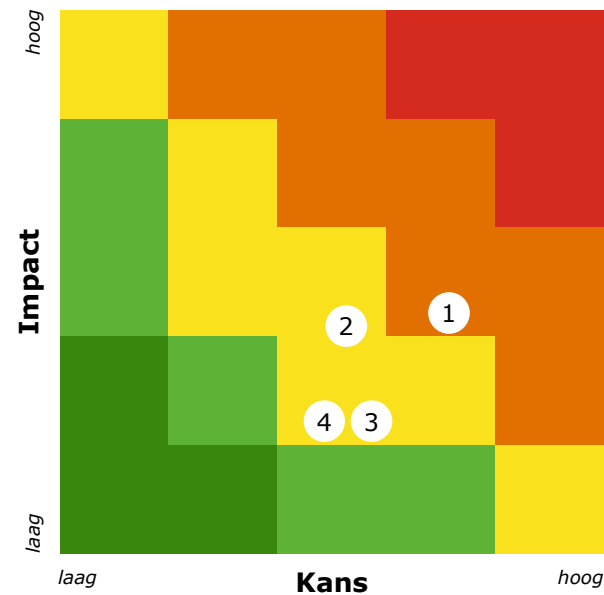
In ons auditrapport 2023 hebben wij een aanzet gemaakt in het beschrijven van de kans en impact van onze bevindingen. Op basis van de stand van zaken per 15 maart 2024 hebben wij de gewogen bevindingen uit

ons auditrapport 2023 een prioritering meegegeven, die wij in dit interim-auditrapport presenteren volgens deze nieuwe rapportagewijze. Met symbolen is daarbij de voortgang ten opzichte van 15 maart 2024 geduid. Per jaareinde zullen wij deze bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of dit leidt tot wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024 dat in maart 2025 verschijnt.



Overzicht voortgang bevindingen 2023

Financieel beheer en jaarrekening

| | | | |
|---|--------------------------------------------------------|---|---|
| 1 | Prestatieverklaringen IND | 🔴 | ✅ |
| 2 | Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI | 🟡 | ✅ |
| 3 | Financieel-administratieve verwerking beleidsprocessen | 🟡 | ✅ |
| 4 | Afpakketen – executeerbare ontnemingsmaatregelen | 🟡 | ✅ |



Prestatieverklaringen IND: uitgevoerde controle op prestatielevering nog niet altijd zichtbaar vastgelegd

| Bevinding | Verantwoordelijke organisatieonderdeel | Weging 2022 | Weging 2023 | Prioritering 2023 | Voortgang |
|------------------------------------------|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Financieel beheer en jaarrekening | | | | | |
| 1 | Prestatieverklaringen IND | IND | n.v.t. |  |  |

Bevinding

In 2022 en 2023 hebben wij geconstateerd dat bij de IND factuurcontroles onvoldoende waren uitgevoerd of onvoldoende zichtbaar gemaakt konden worden. Hierdoor ontstond onzekerheid of de prestatie was geleverd en de kosten in de jaarrekening getrouw en rechtmatig waren verantwoord. In de afgelopen twee jaar heeft dit geleid tot een controleverklaring met beperking.

De IND heeft in de eerste helft van 2024 de nodige verbeteringen doorgevoerd om de controle van de prestatielevering en factuurcontrole te verbeteren:

- de IND heeft bijeenkomsten voor prestatieverklaarders georganiseerd (de

zogenoemde “on tours”;

- de IND heeft een normenkader ontwikkeld voor het uitvoeren en vastleggen van prestatieverklaringen. Voor een aantal kostensoorten kan het normenkader prestatieverklaringen nog verder worden uitgewerkt. Met behulp van het normenkader heeft de afdeling Verbijzonderde Interne Controle (VIC) de mogelijkheid om te controleren of de toepassing ervan consistent plaatsvindt in het gehele reguliere proces. Het normenkader kan ook als referentie dienen voor de prestatieverklaarders binnen de directies.
- de IND wil het aantal prestatieverklaarders verminderen en heeft daarvoor vanaf 2025 middelen vrijgemaakt om meer decentraal

toezicht en controles te kunnen uitvoeren.

Het risico op onzekerheden over de rechtmatige dan wel getrouwe kostenverantwoording zal op langere termijn door de bovenstaande inspanningen worden verkleind.

De interne rapportages van de IND laten een licht positieve trend zien in de aanwezigheid van prestatieverklaringen in het financiële systeem. Eind 2023 had 46% van de betalingen een bijlage, over het eerste halfjaar 2024 is dit gemiddeld 49%. Deze score is exclusief de betalingen waar volgens de IND geen bijlage bijgevoegd hoeft te worden (ca. 19% in het eerste halfjaar).

Prestatieverklaringen IND – vervolg

Ook in onze controle zien wij een verbetering in de kwantiteit en de onderbouwing van de prestatieverklaringen. Bij de interimcontrole 2023 kon de IND de rechtmatigheid van de steekproefposten uit het eerste halfjaar nog niet voldoende aantonen. Over de eerste helft van 2024 heeft de IND de prestatielevering reeds voor 76% van de posten over het eerste halfjaar voldoende aangetoond. Voor de resterende 24% van de posten is de IND in de gelegenheid gesteld om nog stukken op te leveren.

In de steekproef die de ADR uitvoert, blijkt over het eerste halfjaar van 2024 dat aanvullende controlemaatregelen die in het tweede halfjaar van 2023 werden ingevoerd, ook in 2024 zijn uitgevoerd. Wel blijft er – zo lang facturen en leveringen niet direct van een prestatieverklaring worden voorzien – een risico bestaan op onzekerheid in de kosten omdat lang niet in alle situaties een prestatie achteraf gecontroleerd kan worden.

Risico

Een risico volgend uit een ontbrekende, onvolledige en/of niet tijdige onderbouwing van de prestatie, is de kans dat facturen onrechtmatig worden betaald en de kosten niet getrouw zijn weergegeven in de jaarrekening. Ook een controle op de prestatie achteraf is een risico omdat lang niet in alle situaties een prestatie achteraf vastgesteld kan worden.

Kans en impact

De toepassing van het normenkader prestatieverklaren in de praktijk is nog niet op het gewenste niveau. Hierdoor blijft de kans aanwezig dat de controle op de geleverde prestaties nog niet de vereiste diepgang heeft, danwel dat deze controle onvoldoende wordt vastgelegd. In beide gevallen bestaat daardoor (materiële) onzekerheid over de rechtmatigheid en getrouwe verantwoording van kosten, die zijn weerslag kan hebben op de controleverklaring.

Handelingsperspectief

Wij adviseren de IND om op korte termijn aanvullend de volgende verbetermaatregelen te treffen:

- *Werk het normenkader prestatieverklaren verder uit, koppel deze aan de verschillende grootboekrekeningen en specificeer voor grote inbestedingscontracten de veelal unieke wijze waarop de levering van de prestatie dient te worden vastgesteld en gedocumenteerd;*
- *Monitor niet alleen het percentage facturen waarvan een (onderbouwing van een) prestatielevering is geüpload, maar monitor ook het percentage facturen waarvan is vastgesteld dat deze geüpload gegevens kwalitatief voldoende zijn (conform het normenkader prestatielevering);*
- *Blijf regelmatig alle uitkomsten terugkoppelen naar de betrokken afdeling, zodat er opvolging aan gegeven kan worden in het primaire proces.*

Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI: zichtbare controle facturen neemt toe, inkoopbeheer wordt beter

| Bevinding | Verantwoordelijke organisatieonderdeel | Weging 2022 | Weging 2023 | Prioritering 2023 | Voortgang |
|------------------------------------------|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------------|-----------|
| Financieel beheer en jaarrekening | | | | | |
| 2 | Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI | DJI | ■ | ● | ■ |

Factuurcontrole verloopt beter maar moet op onderdelen nog worden ingericht

Facturen worden niet altijd zichtbaar gecontroleerd. Hierdoor ontstaat onzekerheid of de prestatie is geleverd en de kosten getrouw en rechtmatig zijn verantwoord in de jaarrekening. In de afgelopen jaren heeft dit mede geleid tot een controleverklaring met beperking.

DJI heeft de nodige inspanningen verricht om de factuurcontrole te verbeteren o.a. door het inrichten van een projectorganisatie, het organiseren van *roadshows*, het opstellen van een handreiking voor de factuurcontrole en

een werkinstructie voor het archiveren van prestatieverklaringen in de financiële administratie. Eveneens heeft DJI een financieel dashboard ontwikkeld om het toevoegen van de prestatieverklaring in de financiële administratie te kunnen monitoren. De resultaten uit het financieel dashboard worden breed gecommuniceerd binnen de organisatie.

Wij stellen vast dat facturen vaker dan voorheen zichtbaar worden gecontroleerd. Het financieel dashboard laat per maand steeds een iets beter beeld zien van het aantal in de financiële administratie toegevoegde prestatiedocumenten. In juli 2024 werd bij 40% van de financiële facturen

een prestatiedocument toegevoegd en bij 66% van de ontvangstboekingen (2023: 28% financiële facturen en 53% van de ontvangstboekingen). Ontvangstboekingen zijn facturen waarbij een 3-way match is ingeregeld. Het toevoegen van prestatiedocumenten bij financiële facturen blijft nog wat achter, omdat niet altijd duidelijk is wat voor achterliggend stuk moet worden toegevoegd, veelal gaat het bij deze facturen niet om de levering van goederen of goedkeuring van uren.

Met name de controle van facturen voor somatische zorg was een belangrijk aandachtspunt, waarbij het proces in opzet niet goed was ingericht. In 2023 zijn

Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI – vervolg (1/3)

procesverbeteringen doorgevoerd die per 1 januari 2024 zijn geïmplementeerd. In 2024 heeft de afdeling Audit binnen DJI een onderzoek uitgevoerd naar de controle van facturen voor somatische zorg. Er is een sterke verbetering zichtbaar in de controle van facturen voor farmacie, mondzorg, huisartsenzorg, pedicure en fysiotherapie. Uit de controle zijn aanzienlijke fouten naar voren gekomen in de facturen van de leveranciers; deze zijn gecorrigeerd. Hieruit blijkt de toegevoegde waarde van de factuurcontrole.

Voor een aantal typen facturen moet de handreiking prestatieverklaringen nog verder worden uitgewerkt. Denk hierbij aan de facturen voor rijksbeveiligingspersoneel, leasekosten, dienstkleding, specifiek aangevraagde schoonmaakkosten, ziekenhuiszorg en overige somatische zorg. Met name de ontbrekende procedure voor controle van facturen voor rijksbeveiligingspersoneel leidt tot relatief grote

onzekerheden in de controle van de jaarrekening.

Risico

Risico is dat facturen onrechtmatig worden betaald en de kosten niet getrouw zijn weergegeven in de jaarrekening.

Kans

In de door de ADR uitgevoerde statistische steekproef tot en mei 2024 is bij 3 van de 65 gecontroleerde steekproefposten de factuur niet zichtbaar gecontroleerd en is nog geen onderbouwing van de prestatie aangeleverd. Bij twee facturen waarvoor nog geen prestatieverklaring is aangeleverd verwacht DJI de prestatie nog wel achteraf te kunnen onderbouwen.

Impact

In het geval de twee prestatieverklaringen niet meer aangeleverd kunnen worden, is het beeld ongeveer gelijk aan voorgaand jaar. De geëxtrapoleerde fout in 2023

vanwege ontbrekende prestatieverklaringen was € 27,4 mln. De voorlopig vastgestelde materialiteit voor de jaarrekeningcontrole over het boekjaar 2024 is € 62,3 mln.

Handelingsperspectief

Werk de handreiking prestatieverklaren verder uit voor de facturen van het Rijksbeveiligingspersoneel, leasekosten, specifiek aangevraagde schoonmaakkosten, ziekenhuiszorg, dienstkleding en overige somatische zorg.

Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI – vervolg (2/3)

Afname rechtmatigheidsbevindingen door verbetering van het inkoopbeheer

Het aantal rechtmatigheidsfouten in het inkoopproces als gevolg van het niet-naleven van de aanbestedingsregels is over het eerste halfjaar 2024 afgenomen ten opzichte van het eerste halfjaar van 2023. De omvang van de door DJI en ADR geconstateerde rechtmatigheidsbevindingen (inclusief geïmporteerde fouten) tot en met juni 2024 bedragen € 20,6 mln. op basis van de aangegane verplichtingen. In juli 2024 heeft DJI een onrechtmatigheidsfout vastgesteld in de aanbesteding van schietbanen; dit leidt tot een aanvullende onrechtmatigheid van € 19 mln.

Een deel van de rechtmatigheidsbevindingen ad € 8 mln. van de € 20,6 mln. (in 2023: € 55,8 mln. van de € 79,9 mln.) ligt buiten de invloedssfeer van DJI. Deze geïmporteerde fouten worden veroorzaakt door een overschrijding van de maximale waarde van een aantal rijksbrede raamovereenkomsten

als gevolg van het verplicht gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten die zijn afgesloten door categorie-managers bij een ander departement. De omvang van deze fouten neemt af ten opzichte van 2023 en eerder. De nieuwe raamovereenkomst ICT-inhuur is per maart 2024 gegund, hiermee is de fout als gevolg van de overschrijding van de maximale waarde komen te vervallen. De inhuur onder de oude overeenkomst liep door tot mei 2024. De raamovereenkomst Interim Management Organisatie en Advies (IMOA) is nog steeds voor een aantal percelen onrechtmatig.

Vorig jaar constateerde wij verschillende handelwijzen bij de inkoopende organisaties van DJI. Het Inkoop Uitvoering Centrum (IUC) binnen DJI is gestart met het uniformeren van de werkwijzen, door de bestaande processen te verduidelijken.



Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI – vervolg (3/3)

Het IUC heeft een werkinstructie opgesteld om de vastlegging van contracten in de financiële administratie te harmoniseren. Verder stimuleert het IUC kennisuitwisseling door het opzetten van een vakmanschapsprogramma en organiseren zij trainingen, workshops en lezingen voor het personeel om de kwaliteit van het inkoopbeheer te verhogen.

Als gevolg van de reorganisatie in 2023 had het IUC DJI een groot aantal openstaande vacatures. Het IUC is begin 2024 gestart met het werven van nieuw personeel. DJI geeft aan dat personeelstekort als het gevolg van een krappe arbeidsmarkt een aandachtspunt blijft. Inmiddels zijn de klantenteams na afronding van de reorganisatie volledig operationeel en heeft het IUC een kwaliteitsmanager aangesteld. Deze zal de werking van de procedures monitoren en de uitkomsten hiervan met het MT bespreken met het doel het inkoopbeheer naar een

hoger kwaliteitsniveau te brengen.

Risico

Impact

De vastgestelde onrechtmatigheid over het eerste halfjaar van 2024 is € 20,6 mln., waarvan € 8 mln. betrekking heeft op geïmporteerde fouten. Door het gunnen van de raamovereenkomst ICT-inhuur is de verwachting dat de omvang van de geïmporteerde fouten over de tweede helft van 2024 minder hoog zal zijn dan in 2023. In juli 2024 heeft DJI een onrechtmatigheid geconstateerd van € 19 mln. voor de huur van schietbanen.

Kans

De kans op rechtmatigheidsfouten als gevolg van het niet-naleven van de aanbestedingsregels is gedaald. De wetgeving inzake aanbesteding is complex maar de verbeteringen in het inkoopbeheer van DJI hebben geleid tot een zichtbare vermindering

van het aantal rechtmatigheidsbevindingen (4 van de 23 gecontroleerde posten).

Handelingsperspectief

Continueer de verbetermaatregelen en uniformering om de kwaliteit van het inkoopbeheer te borgen en het aantal onrechtmatigheden verder te verminderen.

Financieel-administratieve verwerking (beleids-)processen: lichte verbetering prestatieverklaringen kleine agentschappen

| Bevinding | Verantwoordelijke organisatieonderdeel | Weging 2022 | Weging 2023 | Prioritering 2023 | Voortgang |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------|-------------------|-----------|
| Financieel beheer en jaarrekening | | | | | |
| 3 | Financieel-administratieve verwerking beleidsprocessen | Bestuursdepartement & uitvoerende diensten | ● | ● | ■ |

** Bevinding nr. 3 was oorspronkelijk een 'verzamel'-bevinding met verschillende onderdelen. Hiervan is op dit moment alleen het aspect 'prestatieverklaringen' nog relevant. Om de relatie met voorgaande rapportages eenduidig te houden, is ervoor gekozen om de naam van de bevinding niet aan te passen.*

Bevinding

Om onrechtmatige betalingen te voorkomen, is het belangrijk dat prestatieverklaarders voorafgaand aan de betaling van een factuur controleren of een product of dienst conform bestelling geleverd is. Over 2023 stelden wij vast dat dit bij de 'agentschappen zonder controleverklaring' JIO, NFI en Justis een

dergelijke controle niet altijd zichtbaar of voldoende onderbouwd was, en adviseerden wij om het beschikbare data-analyse-instrument voor alle JenV-organisaties in te zetten en de uitkomsten ook met deze organisaties te delen. Vanaf mei 2024 gebeurt dit ook.

Risico

Impact

Als de geleverde prestatie niet of onvoldoende wordt vastgesteld, kan dit leiden tot onverschuldigde betalingen en fouten of onzekerheden in de accountantscontrole. Binnen de JenV-verantwoording als geheel is de impact hiervan beperkt.

Kans

De kans op afwijkingen blijft bestaan zolang niet structureel geborgd is dat de benodigde controles altijd voorafgaand aan betaling worden uitgevoerd. De data-analyse zal helpen het inzicht hierin te vergroten.

Uit onze factuurcontrole bij deze agentschappen over het eerste halfjaar van 2024 komt met betrekking tot de prestatie-onderbouwingen een lichte verbetering naar voren. Het is belangrijk dat deze trend in de tweede helft van dit jaar voortgezet wordt.

Fin.adm.verwerking (beleids-)processen - vervolg

Handelingsperspectief

We adviseren de 'agentschappen zonder controleverklaring' om

- de prestatieverklaarders binnen hun organisatie te informeren over het belang van het controleren van prestatieverklaringen en hoe zij deze controles duidelijk moeten documenteren;*
- de resultaten uit de data-analyses te delen met de verantwoordelijke prestatieverklaarders, zodat verbeteringen in de 1e lijn zo gericht mogelijk kunnen worden doorgevoerd.*



Afpakketen: beter zicht op Openstaand Recht, percentage tijdige aanlevering stijgt

| Bevinding | Verantwoordelijke organisatieonderdeel | Weging 2022 | Weging 2023 | Prioritering 2023 | Voortgang |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------------|-----------|
| Financieel beheer en jaarrekening | | | | | |
| 4 | Afpakketen – executeerbare ontnemingsmaatregelen | OM | ■ | ● | ■ |

Bevinding

In voorgaande jaren hebben wij vastgesteld dat de volledigheid van executeerbare ontnemingsmaatregelen (openstaand recht) in de financiële verantwoording per jaareinde onvoldoende geborgd is, waardoor zaken niet tijdig bij het CJIB aangeboden worden voor executie. De standsbepaling van het openstaand recht vindt met ingang van oktober 2023 meer geautomatiseerd plaats door middel van een dashboard. Hierdoor is de kans op fouten kleiner. De standsbepaling vindt tweemaandelijks plaats, hetgeen de interne beheersing versterkt.

De arrondissementsparketten zijn verant-

woordelijk voor het openstaand recht. Het dashboard geeft aan hen inzage per zaak en laat ook zien welke zaken wel aan de criteria van openstaand recht voldoen, maar (nog) niet die status hebben. Dit draagt bij aan het inzicht van de volledigheid van het openstaand recht.

De aanlevertijd van 14-dagen na dubbele onherroepelijkheid wordt niet in alle gevallen gerealiseerd. Het percentage is gestegen van 50% over 2023 naar ca 60% over het 1^e halfjaar 2024. Voortgezette controle laat zien dat in het 1e halfjaar 2024 15 zaken bij het CJIB zijn ingestroomd met een dubbele onherroepelijkheid datum van voor 2024, die

niet op openstaand recht 2023 stonden. Er blijven zaken uit het verleden naar voren komen.

De positie openstaand recht ontnemingen ultimo juni 2024 bestaat uit 16 posten met een omvang van € 0,3 mln. Hiermee is de post niet langer materieel.

Risico

Als zaken te laat worden doorgeleid naar het CJIB vanuit het OM (of vanuit rechtbank naar OM) wordt de executie later gestart dan mogelijk zou zijn geweest.

Afpakketen - vervolg

Impact

Wanneer de executie later wordt gestart is het theoretisch moeilijker om alles geïncasseerd te krijgen. Hierdoor komen deze gelden mogelijk niet in de staatskas. Dit draagt niet bij aan de doelstelling "Misdaad mag niet lonen". We constateren dat het aantal oude zaken inmiddels afneemt en er minder "vergeten" zaken uit het verleden opduiken.

Kans

De kans dat niet alles geïncasseerd kan worden, wordt steeds beperkter, doordat er minder "vergeten" zaken uit het verleden naar voren komen. Het OM werkt er binnen de eigen organisatie aan om de 14-dagentermijn te realiseren.

Aanvullend hierop kan het OM harde afspraken maken met de rechtbanken over tijdige aanlevering. Het OM kan verder verbeteren door zelf tijdig aan te leveren aan het CJIB en hierop te monitoren aan de hand

van geregistreerde ontvangstdata van rechtbank en verzenddata aan het CJIB. Het kan bijdragen aan een tijdige aanlevering als het OM toeziet op een efficiënte afhandeling van zaken die terugkomen vanuit het CJIB.

Handelingsperspectief

In 2023 adviseerden wij afspraken te maken met rechtbanken over tijdige aanlevering, en met ketenpartners over de nadere implementatie van de 14-dagentermijn van de wet USB. Ook raadden we aan om een norm (90-95%) te stellen en te bewaken voor tijdige aanlevering en intern strakker te sturen op tijdige aanlevering aan het CJIB. Aan al deze punten wordt door het OM opvolging gegeven.



2 Ontwikkelingen

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding | 20 |
| Samenvoeging SSC's gerealiseerd volgens planning; kwalitatieve doorontwikkeling moet nog beginnen | 21 |
| Beheerste voortgang totstandkoming Ministerie van Asiel en Migratie | 23 |
| Goede voorbeelden én verbeterpunten in de invulling van de financiële functie door JenV | 24 |
| Programma IB 2.0 wordt herzien, resultaat <i>red teaming</i> soms zorgelijk | 25 |
| Nog steeds aandachtspunten binnen AVG-implementatie | 27 |
| Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet in voorbereiding | 29 |
| Duurzaamheidsinformatie verspreid over verschillende rapportages, deels te relateren aan ESRS | 30 |
| Bekostiging opvang Oekraïners nog steeds beheerst proces, snel doorvoeren wijzigingen kan leiden tot onrechtmatigheden | 32 |
| Onduidelijkheid over tariefswijzigingen met terugwerkende kracht in nieuwe Regeling Agentschappen | 33 |
| Veel afwijkingen van de 5%-norm voor reservevorming bij ZBO's en RWT's | 34 |
| JenV klaar voor insturen 2e betaalverzoek HVP | 35 |
| Opvolging van aanbevelingen vraagt op onderdelen meer aandacht | 36 |

Inleiding

In dit hoofdstuk - Ontwikkelingen – rapporteren wij over onderwerpen ten aanzien waarvan geen onmiddellijke beheerrisico's bestaan, maar die wij volgen uit hoofde van mogelijke toekomstige risico's en/of het belang van het betreffende dossier.

De departementale herschikking n.a.v. het Hoofdlijnenakkoord wordt '*lean & mean*' mogelijk ingevuld. Het idee om als JenV en AenM de bestaande ondersteunende afdelingen te delen, lijkt goed werkbaar.

Bij het nieuwe *shared service centre* FDC JenV ligt als gevolg van personele wisselingen de focus op dit moment op de continuïteit van de dienstverlening. Wij adviseren om ook de kwalitatieve doorontwikkeling zo snel mogelijk te laten beginnen.

Op het terrein van informatiebeveiliging werkt JenV aan operationele beveiliging, bewustwording en een duurzame IB-organisatie. Hierop wordt ook vooruitgang

geboekt. Naar aanleiding van een recent CIO-oordeel worden de *governance* en actielijnen van het programma herzien. Sommige bevindingen uit recente *red teaming* zijn naar aard vergelijkbaar met eerdere onderzoeken. Dit werpt de vraag op of de feitelijke veiligheid wel voldoende verbetert. Het zou goed zijn om de bestuurlijke aandacht voor IB-risico's verder te vergroten, zowel in de driehoeks-overleggen als - daar waar sprake is van grotere IB-risico's – via separate periodieke gesprekken.

Dit hoofdstuk bevat verder ook de uitkomsten van onze rijksbrede onderzoeken op het terrein van het *3 Lines Model*, AVG, NIS2 en het inventariserende onderzoek naar duurzaamheid. De rijksbrede onderzoeken naar de verantwoorde inzet van *Artificial Intelligence* en naar Categoriemanagement zullen bij JenV in de tweede helft van 2024 uitgevoerd worden: hierover rapporteren wij in ons auditrapport in maart 2025.

De nieuwe Regeling Agentschappen die begin 2025 in werking treedt, stipuleert dat tariefwijzigingen met terugwerkende kracht niet zijn toegestaan. De juiste interpretatie hiervan is onduidelijk: mogelijk vereist dit een aanpassing in de wijze waarop JenV met de jaarlijkse loon-prijsbijstelling omgaat.

Na eerdere onduidelijkheid over Europese verantwoordingseisen, is JenV inmiddels gereed voor het insturen van het tweede Nederlandse betaalverzoek aan de Europese Commissie.

Bij JenV's financiering van ZBO's en RWT's zien wij veel overschrijdingen van de 5%-norm voor reservevorming. Deze moeten beter gemotiveerd worden.

Tenslotte hebben wij de opvolging beoordeeld van onze eerdere adviezen bij "overige onderwerpen"; deze zou verder kunnen verbeteren door het inrichten van monitoring.

Samenvoeging SSC's gerealiseerd volgens planning; kwalitatieve doorontwikkeling moet nog beginnen

Op 1 juli 2024 zijn – conform planning – de twee shared service centra (SSC's) van JenV samengevoegd. Vrijwel alle JenV-organisaties en -onderdelen, ongeacht of hun administratie gebaseerd is op het batenlasten- of kasverplichtingenstelsel, worden voortaan ondersteund vanuit het Financieel Dienstencentrum JenV (FDC JenV). Deze organisatie is organisatorisch onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen, onder eigenaarschap van de Hoofddirecteur Bedrijfsvoering van JenV. Het beoogde doel van de samenvoeging is om synergie- en efficiëntievoordelen te bereiken en de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren.

Kort voor de samenvoeging bleek sprake van – deels onverwacht - personeelsverloop aan de kasverplichtingenzijde, waardoor o.a. drie van de vijf leidinggevende posities vacant werden. Hoewel FDC JenV erin geslaagd is de vacatures op de leidinggevende posities snel te vervullen, zorgt het wegvallen van kennis

en ervaring in de (inhoudelijke) aansturing voor kwetsbaarheid. Op dit moment ligt de focus binnen de nieuwe organisatie daarom op de continuïteit van de dienstverlening. DFEZ en FDC JenV bewaken tot en met de jaarafsluiting een aantal processen met extra aandacht. De personele wisselingen blijken in de afgelopen periode niet tot grote problemen in de operationele processen te hebben geleid.

Vanwege de concentratie van administratieve stromen bij FDC JenV hebben wij voorafgaand aan de samenvoeging aandacht gevraagd voor het tijdig inrichten van een stevige interne controle (IC)-functie met een duidelijk mandaat, en het verbeteren van het toezicht vanuit DFEZ op het te vormen SSC. Positief is dat in het organisatie- en formatierapport van FDC JenV separate afdelingen voor Interne Controle (3 FTE) en voor Kwaliteit (5 FTE) zijn ingetekend. FDC JenV moet echter nog beginnen met het formuleren van een visie op interne controle. De organisatie zal naar

verwachting pas vanaf het tweede kwartaal van 2025 toekomen aan het op grotere schaal harmoniseren van werkprocessen en opstellen van geactualiseerde procesbeschrijvingen. Ook de in 2023 door de ADR geadviseerde periodieke IC-controles zoals op het gebruikersbeheer van Leonardo (het financiële systeem van JenV), hebben door de samenvoeging vertraging opgelopen; intussen zijn deze wel gestart. Voor wat betreft het toezicht door DFEZ op FDC JenV is een eerste aanzet gemaakt om een kader op te stellen; dit document bevindt zich nog in het concept-stadium.

Het is begrijpelijk dat voor de korte termijn prioriteit wordt gelegd bij continuïteit. Tegelijkertijd is voor het realiseren van de doelstellingen voor de samenvoeging belangrijk dat de kwalitatieve doorontwikkeling niet te lang op zich laat wachten. Om voortgang hierop zichtbaar te maken, is het nuttig om ook KPI's op deze doelstellingen te formuleren.

Samenvoeging SSC's - vervolg

De huidige KPI's zijn vooral gericht op het leveren van productie, c.q. doorlooptijden. Aan een eerder verzoek vanuit het Bestuurlijk Overleg om ook KPI's op te stellen voor bijv. rechtmatigheid is nog geen invulling gegeven.

Wij adviseren

- FDC JenV als opdrachtnemer om meer te sturen op de kwaliteit van de dienstverlening door nieuwe indicatoren (KPI's) te formuleren en op te nemen in de managementrapportages;
- Hoofddirecteur Bedrijfsvoering als eigenaar van FDC JenV erop toe te zien dat de kwalitatieve doorontwikkeling van FDC JenV snel van start gaat;
- DFEZ als concerncontroller vaart te maken met het opstellen van haar IC-toezichtskader richting het FDC JenV.



Beheerste voortgang totstandkoming Ministerie van Asiel en Migratie

Het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 heeft geleid tot de vorming van drie nieuwe departementen, waaronder het Ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Hoewel dit ministerie formeel al op 2 juli is gecreëerd, vraagt het enige tijd om deze totstandkoming ook praktisch vorm te geven. Het tijdvak tot 1 januari 2025 wordt daarom als overgangsperiode benut. Over 2024 zullen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Asiel en Migratie één gecombineerde verantwoording opstellen.

Met betrekking tot het proces van departementale herschikking hebben de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken in het constituerend beraad van 5 juli meegegeven om als uitgangspunt 'minimale aanpassing op de bestaande situatie' te hanteren. Dit vanuit het oogpunt de herschikking zo efficiënt en doelmatig te laten plaatsvinden. Voor de vorming van AenM en de invlechting van het onderdeel Inburgering (eerder onderdeel van SZW) binnen JenV is

een projectleider aangesteld die vanuit dit uitgangspunt de herschikking coördineert. JenV heeft impactanalyses uitgevoerd om na te gaan in hoeverre ideeën over het delen van de bestaande ondersteunende afdelingen en het onderling detacheren van Rijks-personeel ook praktisch uitvoerbaar zijn. Dit heeft vooralsnog geen onoverkomelijke bezwaren aan het licht gebracht. Het effect van de voorgestelde werkwijze is voor veel ondersteunende afdelingen beperkt. In een aantal gevallen zullen specifieke afspraken gemaakt moeten worden over taken, verantwoordelijkheden en prioriteiten. Hiervoor worden de komende tijd plannen van aanpak opgesteld.

Voor begrotingsjaar 2025 heeft DFEZ tijdig de afzonderlijke ontwerp-begrotingen voorbereid; hierbij is de migratieketen grotendeels overgeheveld van JenV naar AenM. Het gaat daarbij om COA, IND, en de Nationale Opvang Organisatie (NOO, verantwoordelijk voor de financiering van opvang van

ontheemden uit Oekraïne). De overheveling van DG Migratie (DGM), Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en het pro-rata budget voor directies die voor beide ministeries werken, vindt plaats nadat duidelijk is hoe de taakstelling op het apparaatsartikel zal worden ingevuld.

Ten tijde van het schrijven van dit interim-rapport moest een aantal belangrijke beslissingen nog genomen worden, onder andere met betrekking tot de bestuurlijke topstructuur van AenM en de organisatorische ophanging van de directie Inburgering. Naar verwachting zullen de uitgewerkte voorstellen voor alle nieuwe ministeries in november in de ministerraad besproken worden. Wij zijn regelmatig met DFEZ in gesprek, zodat de implicaties voor het verantwoordingstraject en de controle daarop tijdig in beeld zijn.

Goede voorbeelden én verbeterpunten in de invulling van de financiële functie door JenV

De comptabele wet- en regelgeving en modellen zoals het Three Lines- en COSO-model bieden ruimte voor verschillende interpretaties wat betreft de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de financiële functie. Dit is zichtbaar in de variatie waarmee de financiële functie binnen de verschillende departementen is ingericht. Wij maken een rijksbrede inventarisatie en vergelijking van de inrichting van de financiële functie in relatie tot het financieel beheer. Het onderzoek richt zich primair op de kerndepartementen; zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoeringsorganisaties vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Uit onze analyse komt met betrekking tot JenV een aantal goede voorbeelden naar voren. Het meest opvallend daarbij is de wijze waarop het ministerie haar verantwoordelijkheid neemt voor het IT-beheer van de financiële functie en zelf ook periodiek controles uitvoert op de algemene

IT-beheersmaatregelen van Leonardo, zoals het financiële systeem Oracle binnen JenV wordt genoemd. Ook is JenV een van de weinige departementen die begonnen zijn Governance, Risk and Compliance-tooling te ontwikkelen ter ondersteuning van een inzichtelijk risicomanagement. Tevens maakt het departement onderdeel uit van een grotere groep ministeries die de financiële administratie tussentijds "afsluiten", en is het begrotingshoofdstuk van JenV ingericht in lijn met de organisatiestructuur van het ministerie. Daardoor is het eigenaarschap van budgethouders eenduidig.

Uit het onderzoek komen rijksbreed ook verbeterpunten naar voren in de wijze waarop de financiële functie is georganiseerd. Sommige hiervan gelden in bepaalde mate ook voor JenV. Dan gaat het bijvoorbeeld om het ontbreken van een eigen overkoepelende risicoanalyse op het terrein van interne beheersing, los van de aandachtspunten uit onderzoeken van AR en ADR. Ook de

monitoringsactiviteiten zijn vooral op deze punten gericht. Recent heeft DFEZ een goede eerste stap gezet om zelf tot een risicoanalyse van het financieel beheer te komen. De financiële functie heeft geen volledig inzicht in het functioneren van het systeem van interne beheersing, en steunt voor een belangrijk deel van de input voor de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag op werkzaamheden van de ADR. JenV heeft zelf wel goed zicht op inkooprechtmatigheden.

Over het totaalbeeld dat uit het onderzoek naar voren komt, rapporteren wij in het Tussentijds rijksbrede beeld dat elk jaar in het najaar uitgebracht wordt aan de secretarissen-generaal. Hiermee beogen wij bij te dragen aan de uniformering en versterking van de financiële functie.

Programma IB 2.0 wordt herzien, resultaat *red teaming* soms zorgelijk

Sinds eind 2021 zet JenV actief in op het vergroten van de feitelijke veiligheid van informatie door middel van het programma Informatiebeveiliging (IB) 2.0. Dit programma ondersteunt JenV-onderdelen en -organisaties bij het verbeteren van de digitale weerbaarheid, en is ingericht rond drie thema's: operationele beveiliging, bewustwording en een duurzame IB-organisatie. Naar aanleiding van een recent CIO-oordeel worden de *governance* en actielijnen van het programma herzien.

In de Mijlpalenplanning 2024 rapporteerde JenV in juni 2024 dat op alle thema's van het programma IB2.0 vooruitgang wordt geboekt. Het plan bevat onder andere het creëren van gemakkelijke toegang voor (taak)organisaties tot het inzetten van *red teaming*. In het kader van onze wettelijke controletaak hebben wij een beperkt aantal *red teaming*-rapportages ingezien; hierbij valt op dat sommige bevindingen naar aard erg lijken op

bevindingen uit eerdere *red teaming* onderzoeken. Dit werpt de vraag op of op deze onderwerpen wel voldoende vooruitgang wordt geboekt.

De verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging is belegd bij de JenV-organisaties. Zij moeten hoge risico's en incidenten actief melden. De CISO JenV bewaakt trends op basis van overleggen met de decentrale CISO's en de door hen opgestelde IB-beelden, informeert en adviseert de CIO van JenV. De periodieke IB-beelden kunnen bijdragen aan het goede gesprek over informatiebeveiliging in het driehoeksoverleg tussen eigenaar, opdrachtgever en de uitvoerende (taak)organisatie, maar naar wij begrepen hebben, is de hiervoor beschikbare tijd relatief beperkt. Dit kan ervoor zorgen dat IB-risico's onvoldoende gerichte bestuurlijke aandacht krijgen en risico's onderbelicht blijven.

Een recent *red teaming* onderzoek bij de Justitiële ICT-Organisatie (JIO), de ICT-leverancier van **DJI**, laat opnieuw ernstige tekortkomingen zien in de informatiebeveiliging. Deze zijn deels gelijk aan de uitkomsten van een eerder onderzoek.

Uit de meeste actuele *red teaming* bij de **IND** blijkt onder andere dat net als in 2021 sprake is geweest van kwetsbaarheden in de kantoorautomatisering, dienstverlening die IND via het Dienstcentrum van JenV afneemt van SSC-ICT. Wij zijn geïnformeerd dat deze bevinding inmiddels door SSC-ICT is opgelost.

IB 2.0 - vervolg

In het Strategisch Bestuurlijk Beraad (SBB) is recent specifiek aandacht besteed aan informatiebeveiliging en de verantwoordelijkheid van de bestuurder daarin.

Binnen het geheel van JenV-organisaties zijn meer dan 80 systemen aangemerkt als kritiek of bedrijfskritisch. Dit zijn systemen die van bijzonder belang zijn voor de continuïteit van processen. Alle informatiesystemen die gerubriceerde informatie verwerken, vanaf departementaal vertrouwelijk en hoger, moeten worden geaccrediteerd voor ingebruikname¹. Door accreditatie af te geven voor een informatiesysteem, wordt goed-

¹ *Accreditatiebeleid- en proces, Inter-departementaal beleid voor accreditatie van informatiesystemen, Leidraad en proces voor de toestemmingsverlening voor de verwerking van bijzondere informatie, januari 2022, Rijks BVA*

keuring gegeven voor het verwerken, opslaan en verzenden van gegevens met een bepaalde gevoeligheid of met een bepaald beveiligings-risico. JenV beschikt momenteel nog niet over een vastgesteld departementaal accreditatie-beleid. In de tweede helft van het jaar zullen wij voor een deel van de systemen toetsen of geldige accreditaties aanwezig zijn.

Wij adviseren:

- *CIO-office JenV zo concreet mogelijke afspraken te maken met JenV-organisaties over scope, diepgang en frequentie van het delen van IB-informatie, waaronder de risicobeheersing van kritieke en bedrijfskritische systemen en de opvolging van de red teaming bevindingen bij JIO en SSC-ICT. Dit draagt ertoe bij dat op JenV-niveau een integrale risicoafweging met voldoende kwaliteit kan plaatsvinden;*
- *PSG, de DG's en bestuurders van uitvoeringsorganisaties om informatie-*

beveiliging door DEA voldoende prominent te laten agenderen tijdens ieder driehoeks-overleg. Bij die JenV-organisaties waar sprake is van grotere IB-risico's, adviseren wij de bestuurlijke aandacht verder te intensiveren, door hierover separate periodieke gesprekken in te plannen.

Het **OM** heeft besloten om grote contracten voor ontwikkeling en beheer van de primaire IT-systemen niet opnieuw aan te besteden, uit zorg dat een eventuele nieuwe contractpartner niet in staat zou blijken om de betreffende legacy-systemen operationeel te houden. Dit demonstreert het risico van zogenoemde *vendor lock-in*.

Mede naar aanleiding van de situatie bij het OM beraadt DII zich op mogelijkheden om meer zicht te houden op de financiële stabiliteit van JenV's belangrijkste ICT-leveranciers.

Nog steeds aandachtspunten binnen AVG-implementatie

De rijksoverheid verwerkt bij de uitvoering van haar publieke taken grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers. Zij draagt daarom een grote verantwoordelijkheid om deze gegevens op een gepaste manier te behandelen en te beschermen. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving. Een tekort aan privacybescherming kan nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de burger door identiteitsdiefstal, openbaarmaking en/of misbruik van hun persoonlijke gegevens met alle mogelijke gevolgen van dien.

Uit rijksbrede AVG-onderzoeken van de ADR in 2019, 2020 en 2022 bleek de implementatie en naleving van de AVG nog een uitdaging, hoewel de Rijksoverheid de laatste jaren heeft gewerkt aan een hoger volwassenheidsniveau. De ADR voert op verzoek van CIO-Rijk namens de leden van

het CIO-beraad in 2024 opnieuw een rijksbreed AVG-onderzoek uit met als aandachtspunten de inrichting en implementatie van privacy by design & default (privacywaarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen) en de monitoring en opvolging van de resultaten uit Data Protection Impact Assessments (DPIA's - maatregelen om de geconstateerde privacyrisico's bij de verwerking van persoonsgegevens te mitigeren). Het onderzoek resulteert in departementale deelrapporten en een geaggregeerd overkoepelend rapport van de belangrijkste bevindingen en aangetroffen goede voorbeelden van interdepartementale ontwikkeling en samenwerking. De departementale deelrapporten zijn of worden aangeboden aan de departementale CIO. Daarnaast is in het kader van de jaarrekeningcontrole bij alle departementen onderzoek gedaan naar een aantal privacyaspecten.



AVG - vervolg

Voor departement JenV, valt in positieve zin op dat:

- de controle- en monitoringsactiviteiten door de Chief Privacy Officer JenV en Functionaris Gegevensbescherming JenV zijn uitgevoerd.

Daarnaast is ook een aantal aandachtspunten gesignaleerd:

- het register van verwerkingsactiviteiten is niet geheel actueel en volledig;
- Er kan niet met zekerheid worden gezegd dat de noodzakelijke DPIA's zijn uitgevoerd;
- het proces van het afhandelen van verzoeken van betrokkenen is een aandachtspunt.

Met betrekking tot de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit onze onderzoeken in de periode 2021 – 2023 valt op dat de geplande implementatie van de AVG bij DJI is verschoven van 2025 naar 2027.

Wij hebben in 2023 gerapporteerd dat naast DJI ook de Politie, COA en OM de AVG-implementatie nog niet hebben afgerond. De verschillende onderdelen dienen in tertaal-rapportages over de voortgang van de opvolging van maatregelen te rapporteren. Wij toetsen de opvolging hiervan in de tweede helft van 2024.

Als onderdeel van het rijksbrede onderzoek wordt ook specifiek gekeken naar een aantal uitvoeringsorganisaties. Specifiek voor DJI blijkt dat DPIA's niet altijd tijdig worden geactualiseerd en dat er geen procedure is om de werking van de beschreven maatregelen in DPIA's te monitoren. Het privacybeleid gaat niet expliciet in op privacy by design en default.

Bij het OM en de IND moeten de werkzaamheden nog uitgevoerd worden; bevindingen zullen worden opgenomen in ons auditrapport over heel 2024.



Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet in voorbereiding

De *Network and Information Security Directive* (NIS2) is een EU-richtlijn die gericht is op het creëren van een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Europese Unie. De richtlijn wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving: de cyberbeveiligingswet (Cbw). Deze wet gaat gelden voor de ministeries en de zbo's die onder de Kaderwet zbo vallen. De Cbw bevat een bestuurs-, meld-, registratie-, toezicht- en zorgplicht. De bestuursplicht stelt strikte eisen aan de leden van het bestuur van de organisaties.

Naar verwachting wordt de cyberbeveiligingswet in de loop van 2025 van kracht. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het naleven van deze wet. Met de naleving is de overheid meer weerbaar tegen cyberrisico's die bestaan bij de verwerking van gevoelige informatie, en geeft zij invulling aan haar voorbeeldfunctie. Het niet-naleven kan leiden tot (ernstige) versterking van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imago schade en verminderd vertrouwen van

burgers in de rijksoverheid. Het is daarom van belang tijdig inzichtelijk te maken aan welke eisen (nog niet volledig) wordt voldaan en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen.

Voor het ministerie van JenV zien wij dat:

- een GAP-analyse zal worden uitgevoerd om inzichtelijk te maken aan welke maatregelen van de Cbw al wel of niet wordt voldaan. JenV geeft aan dat recent een gedetailleerd instrument beschikbaar is gesteld waarmee de taakorganisaties een fit/gap-analyse van de BIO 2.0 Opmaat kunnen maken;
- het departement onderzoekt voor welke vereisten van de NIS 2 richtlijn een gezamenlijke aanpak haalbaar en wenselijk is;
- in de Voorjaarsnota 2024 is vermeld dat de verwerking van nieuwe EU-richtlijnen op het gebied van o.a. NIS2 in nationale wet- en regelgeving kosten met zich meebrengt. Deze kosten worden ingepast in de JenV-begroting;
- de JenV-organisaties zijn gevraagd in hun

jaarplannen 2025 aan te geven hoe zij de zorgplicht, meldplicht en toezichtsplicht van de NIS2-richtlijn zullen implementeren;

- wij nog niet hebben kunnen vaststellen dat de NIS2-richtlijn wordt besproken op bestuursniveau;
- het voor JenV momenteel nog niet duidelijk is welke ZBO's in haar domein buiten de reikwijdte van NIS2 vallen. De regeling bevat een nadrukkelijke uitzondering voor organisaties met activiteiten die hoofdzakelijk worden uitgevoerd op het gebied van nationale en/of openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving. Het is nog niet duidelijk wat dit betekent voor de beveiliging van informatie-uitwisseling met organisaties die wel aan de NIS 2-richtlijn moeten voldoen. De behoefte aan verduidelijking op deze en andere punten is door JenV samen met andere ministeries naar voren gebracht tijdens de consultatie van de Cbw.

Duurzaamheidsinformatie verspreid over verschillende rapportages, deels te relateren aan ESRS

Op grond van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. In de 'Hoofdlijnnota rijksbreed beeld ADR 2023' hebben we aandacht gevraagd voor de duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. We merkten op dat de verantwoording over duurzaamheid vrij divers is voor wat betreft onderwerpen, organisatie, verantwoordelijkheden, vorm en frequentie. Kortom, een breed speelveld waarin beperkt sprake is van centrale coördinatie en richtlijnen.

Ons advies was om meer regie en coördinatie te organiseren op de rijksbrede duurzaamheidsverslaggeving. Een noodzaak wanneer de CSRD- of vergelijkbare richtlijnen ook gaan gelden voor de rijksoverheid, maar ook om het risico te beperken van overlap, gebrek aan transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen.

Om meer zicht te krijgen op de diversiteit in verslaggeving en het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het rijk, voert de ADR in 2024 een inventariserend onderzoek uit. In dit interim-auditrapport presenteren wij het eerste deel hiervan: over welke duurzaamheidsonderwerpen momenteel reeds informatie wordt verschaft?

Uit onze inventarisatie komt naar voren dat over alle thema's uit de *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS), die de kern van de CSRD-verplichtingen vormen, wel *ergens* vanuit de rijksoverheid gerapporteerd wordt. Wel is er duidelijk verschil in de *mate* van aandacht en zijn er ook witte vlekken die niet verklaard worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.

Een complexiteit is dat de formulering van de ESRS-thema's, die ontworpen is voor bedrijven, niet altijd goed aansluit bij de

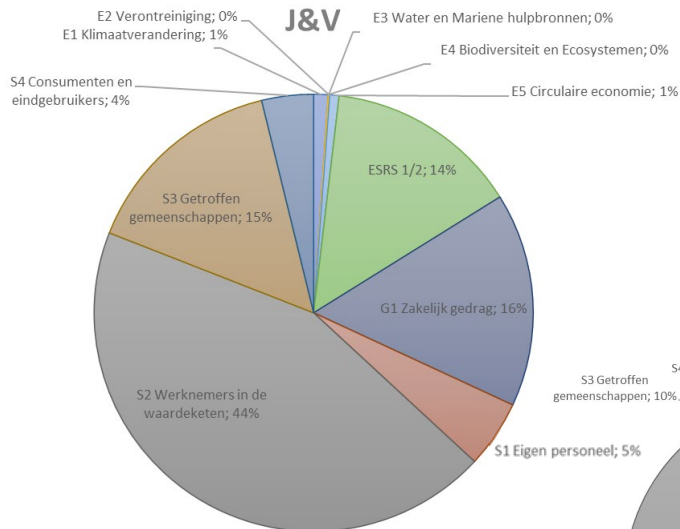
terminologie die binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd. Waar de CSRD zich vooral richt op het rapporteren van de negatieve impact van ondernemingen op duurzaamheid, richt het beleid van de rijksoverheid zich meer op het actief en positief beïnvloeden van duurzaamheidsthema's. Deze focus is niet onverenigbaar met de ESRS, maar vraagt wel een vertaling.

In grafieken op de volgende pagina staat de relatieve verdeling van de door J&V gerapporteerde informatie over de verschillende ESRS-thema's, met daarnaast het beeld voor de totale rijksoverheid. Dit laat zien dat JenV relatief veel rapporteert over bijv. werknemers in de waardeketen (S2), maar weinig over klimaatverandering (E1) waaronder ook reductiedoelstellingen vallen.

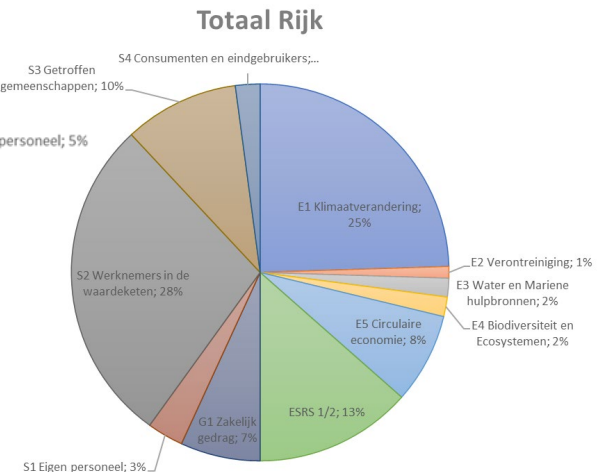
In de komende maanden zullen we de werkwijze en organisatie van de duurzaamheidsinformatie in beeld brengen.

Duurzaamheid - vervolg

| ESRS-thema | Toelichting |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESRS E1: Klimaatverandering | Broeikasgasemissies, risico's en kansen door klimaatverandering, reductiedoelstellingen. |
| ESRS E2: Verontreiniging | Maatregelen en emissies van verontreinigende stoffen, naleving van milieunormen. |
| ESRS E3: Water- en mariene hulpbronnen | Waterverbruik, impact op waterbronnen, maatregelen voor waterbeheer. |
| ESRS E4: Biodiversiteit en ecosystemen | Bescherming van biodiversiteit, impact op ecosystemen, herstelmaatregelen. |
| ESRS E5: Materiaalgebruik en circulaire economie | Grondstofgebruik, afvalbeheer, circulaire economie initiatieven. |
| ESRS S1: Eigen personeel | Arbeidsomstandigheden, gezondheid en veiligheid, diversiteit en inclusie. |
| ESRS S2: Werknemers in de waardeketen | Arbeidsrechten, veiligheid, en gezondheid van werknemers in de waardeketen. |
| ESRS S3: Getroffen gemeenschappen | Impact op lokale gemeenschappen, betrokkenheid en rechten van inheemse volkeren. |
| ESRS S4: Consumenten en eindgebruikers | Productveiligheid, privacy, en consumentenrechten. |
| ESRS G1: Zakelijk gedag, bestuur en organisatie | Structuur en functioneren van bestuur, ethisch beleid, compliance en anti-corruptiemaatregelen. |



Relatieve verdeling van door JenV gerapporteerde duurzaamheidsinformatie



Bekostiging opvang Oekraïners nog steeds beheerst proces, snel doorvoeren wijzigingen kan leiden tot onrechtmatigheden

Net zoals in eerdere jaren zien wij dat de bekostiging en de verantwoording door de gemeenten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne een beheerst proces is.

In ons auditrapport 2023 constateerden wij een onrechtmatigheid die bij de SiSa-verantwoording over 2023 ontstaat als gevolg van het snel doorvoeren van wijzigingen in de regeling. Met ingang van 1 februari 2023 zijn de bedragen voor leefgeld die ontheemden ontvangen veelal naar beneden bijgesteld. Een aantal gemeenten gaf vervolgens aan dat het hen niet lukte om de bedragen voor 1 februari 2023 aan te passen. Daarop heeft de staatssecretaris besloten dat die gemeenten over februari en maart 2023 nog het “oude” (hogere) bedrag aan de ontheemden mochten betalen en dit ook, voor de particuliere opvang waar gemeenten werkelijke bestedingen declareren, vergoed zouden krijgen door JenV. Met deze toezegging wordt de besteding door gemeenten rechtmatig, maar wordt de onrechtmatigheid voor JenV in

de verantwoording geïncorporeerd omdat het te veel betaalde deel niet voldoet aan de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO). Een eerste grove inschatting van het bedrag dat hiermee onzeker is ten aanzien van de rechtmatigheid, leert dat het hooguit gaat om tienden van procenten van de totale bekostiging van de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Een naar aard vergelijkbaar risico maar wel met een grotere maximale impact, ontstaat voor de verantwoording over 2024 vanuit de actualisering van dezelfde bekostigingsregeling op 1 juli 2024. Als een ontheemde eigen inkomsten heeft, wordt het leefgeld (gedeeltelijk) stopgezet en moet de ontheemde een eigen bijdrage betalen voor de gemeentelijke opvang. Bij zowel de gemeentelijke als de particuliere opvang vergoedt JenV het lagere leefgeld dat door de gemeente is verstrekt. Bij de gemeentelijke opvang wordt de ontvangen eigen bijdrage in mindering gebracht op de totale door die

gemeente te ontvangen tegemoetkoming voor de gemeentelijke opvang. In de toelichting van de wijziging van de regeling staat dat de gemeenten wellicht niet direct in staat zijn dit in te voeren. Het bedrag dat hiermee mogelijk onrechtmatig is, loopt sneller op dan bij de onzekerheid over 2023. Enerzijds omdat de mogelijkheid bestaat om het gehele leefgeld stop te zetten en een eigen bijdrage te innen, anderzijds omdat dit niet alleen voor de particuliere opvang maar ook voor de gemeentelijke opvang van toepassing is.

Wij adviseren pdOEK de gemeenten het lagere leefgeld en de eigen bijdrage met terugwerkende kracht tot 1 juli 2024 te laten terugvorderen. Indien dat niet meer mogelijk is, geven wij in overweging om dit bedrag onderdeel te laten uitmaken van de SiSa-verantwoording door het bij de indicator Totaal bedrag vorderingen (/ onrechtmatig uitgekeerde) verstrekkingen GOO en POO (jaar T) op te nemen.

Onduidelijkheid over tariefswijzigingen met terugwerkende kracht in nieuwe Regeling Agentschappen

Naar verwachting zal per 1 januari 2025 de nieuwe Regeling Agentschappen in werking treden. In de concepttekst van de nieuwe Regeling staat dat tariefwijzigingen met terugwerkende kracht niet zijn toegestaan (zie toelichting op artikel 11 lid 7). Op dit moment bestaat onduidelijkheid ten aanzien van de manier waarop dit geïnterpreteerd moet worden.

Naar inzicht van de ADR kan de nieuwe regeling tot problemen leiden omdat - in overeenstemming met de begrotingsregels - de ontwerpbegroting van JenV en de agentschappen worden opgesteld op basis van het prijspeil van jaar T-1. De indexatie van het uitgavenplafond voor het boekjaar wordt definitief vastgesteld bij voorjaarsnota in jaar T. Afhankelijk van de loon- en prijsontwikkelingen ontvangt het ministerie pas op dat moment een loon-prijs bijstelling. De departementsleiding (eigenaar) bepaalt vervolgens in hoeverre de agentschappen worden gecompenseerd.

De financiering van agentschappen door het departement is grotendeels gebaseerd op basis van tarief x aantallen verleende diensten (PxQ). In de afgelopen jaren werden de tarieven niet tussentijds geïndexeerd maar werd er - na het vaststellen van de voorjaarsnota - in aanvulling op de PxQ-financiering veelal een aanvullende lumpsum-vergoeding (loon-prijs bijstelling) toegekend om inflatie te compenseren. Deze lumpsum-vergoeding gold met terugwerkende kracht vanaf 1 januari van het betreffende boekjaar.

In de nieuwe Regeling Agentschappen staat vermeld dat tariefswijzigingen met terugwerkende kracht niet langer toegestaan zijn, waardoor de bij JenV gebruikelijke handelswijze tot getrouwheidsfouten zou kunnen leiden. Het ministerie van Financiën (MinFin) heeft desgevraagd aangegeven dat een verbod niet absoluut is. De toelichting hierbij versterkt echter onze indruk dat de JenV-aanpak onder de nieuwe regelgeving niet is toegestaan. DFEZ heeft voorgesteld

om hierover in het najaar een driehoeks-overleg te organiseren tussen JenV, MinFin en de ADR.

Zekerheidshalve adviseren wij om voorafgaand aan het boekjaar binnen de driehoek van agentschap, eigenaar en opdrachtgever afspraken te maken over kostendekkende tarieven en eventuele indexatie zodanig dat dit met zekerheid in overeenstemming is met de nieuwe Regeling Agentschappen, en deze afspraken te formaliseren.

Veel afwijkingen van de 5%-norm voor reservevorming bij ZBO's en RWT's

In 2020 heeft DFEZ kaders opgesteld voor eigen vermogen en reservevorming bij ZBO's en RWT's. Hierin is als norm vastgelegd dat organisaties die een bijdrage ontvangen een egaliseriereserve van maximaal 5% mogen aanhouden (inclusief bestemmingsreserves). In de praktijk wordt bij meer dan de helft van de ZBO's en RWT's een hoger percentage dan 5% toegestaan of wordt een bestemmingsreserve niet meegeteld bij de berekening van dit percentage. Het risico van een te hoge reservevorming is het parkeren van begrotingsgelden.

In het kader is aangegeven dat mag worden afgeweken van de 5% via *comply or explain*. Afwijkingen dienen na overleg tussen de beleidsdirectie en DFEZ door de beleidsdirectie schriftelijk te worden gemotiveerd en vastgelegd. Als documenten waarin dit moet worden vastgelegd worden de tertaalrapportage en het jaarverslag van de ZBO of RWT genoemd. Gezien het risico van parkeren moet echter ook de DG te

motiveren waarom afwijking van de norm hier noodzakelijk is.

Om te voorkomen dat afwijken van het kader gebruikt wordt voor resultaatsturing, zouden motivatie en vastlegging zo veel mogelijk vooraf (ten tijde van de bijdrageverlening) moeten plaatsvinden, of anders zo spoedig mogelijk nadat in overleg tussen DG en ZBO of RWT de noodzaak tot een verhoogd percentage is komen vast te staan. Momenteel wordt bij ruim een kwart van de organisaties het maximum-percentage aan egaliseriereserve niet vooraf gecommuniceerd in de verleningsbrief.

Wij adviseren DFEZ:

- te controleren of voor de geconstateerde afwijkingen een valide reden bestaat;
- te evalueren of de uitkomst van deze controle noopt tot het bijstellen van de 5%-norm;
- in het kader te specificeren dat motivering van afwijkingen en het vaststellen van

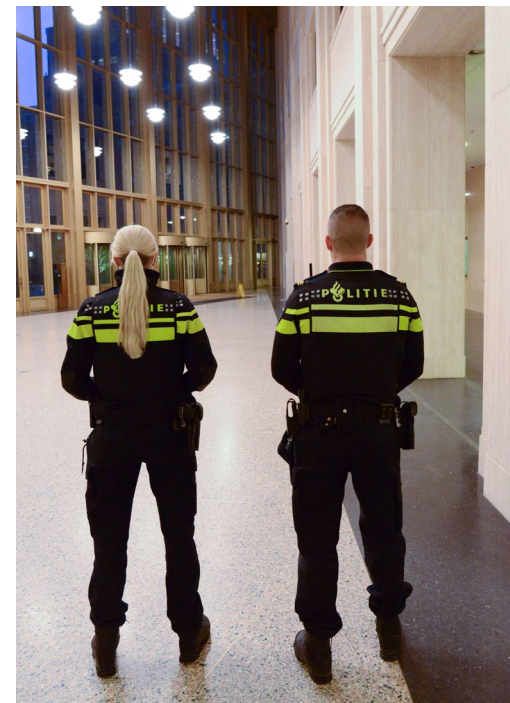
maximum-percentages aan het begin van een boekjaar behoort plaats te vinden;
- in de toekomst actief te bewaken dat de kaders voor eigen vermogen en reservevorming door de DG's nageleefd worden.

JenV klaar voor insturen 2e betaalverzoek HVP

De Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de Europese economie duurzamer, digitaler en veerkrachtiger te maken na de COVID-19 pandemie. In 2022 heeft de Raad van de Europese Unie (EU) het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voor duurzaam economisch herstel goedgekeurd.

Op dit moment bereidt het ministerie van Justitie en Veiligheid zich in samenwerking met de programmadirectie HVP van het ministerie van Financiën voor op de indiening van het tweede betaalverzoek met een omvang van € 1,19 miljard. Dit betaalverzoek moet uiterlijk 15 november 2024 via het ministerie van Financiën worden ingezonden naar de Europese Commissie. Voorafgaand hieraan onderzoekt de ADR de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de EU vereiste financieel beheer op specifieke

aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering. Eerder bestond zorg of deze beheersmaatregelen niet te generiek waren beschreven. Vanwege de aard van de JenV-activiteiten - die overwegend 'in eigen beheer' zijn uitgevoerd - heeft JenV in afstemming met de programmadirectie HVP voldoende aannemelijk gemaakt dat de reguliere beheersmaatregelen volstaan. Wel is belangrijk dat JenV de EU-financiering zichtbaar maakt, bijvoorbeeld door het opnemen van een EU-logo op het eindproduct. Uit het onderzoek naar het betaalverzoek komen voor JenV geen andere specifieke aandachtspunten naar voren.



Opvolging van aanbevelingen vraagt op onderdelen meer aandacht

In de afgelopen periode zijn wij nagegaan in welke mate opvolging is gegeven aan de “overige” aanbevelingen uit onze auditrapporten 2021 tot en met 2023; dit betreft minder urgente onderwerpen waarbij wij wel aandachtspunten of verbetermogelijkheden signaleerden. De uitkomsten zijn weergegeven in bijlage 1 van dit rapport. Bij de meeste onderwerpen is een positieve ontwikkeling te zien.

Opvallend is dat onderwerpen die meerdere keren in onze rapporten naar voren komen meer progressie tonen dan onderwerpen die maar één keer zijn genoemd. Een voorbeeld van een onderwerp dat meerdere keren in auditrapporten is opgenomen, is het inzichtelijk maken van de gevolgen van de verlofspaarregeling bij de politie (LFU); dit heeft geleid tot een werkbare oplossing. Op het onderwerp M&O-beleid – waarover wij in 2021 adviseerden - is wel vooruitgang geboekt in het opstellen van een format risicoanalyse M&O, maar is niet verder

doorgepakt door het format formeel vast te stellen en te publiceren zodat elke organisatie hier ook gebruik van maakt. Het M&O-beleid is niet geactualiseerd. Het risico bestaat dat onderwerpen waar niet herhaaldelijk over gerapporteerd wordt, onvoldoende bij JenV op de agenda staan.

Tijdens de opvolggesprekken met het Centraal Fiscaal Contactpunt (CFC) bemerkten wij dat CFC geen noodzaak ziet tot opvolging van onze eerdere aanbevelingen om fiscale trainingen aan financials verplicht te stellen en om een meldplicht in te stellen voor organisaties om fiscale wijzigingen door te geven, omdat al in wederzijdse informatiebehoefte is voorzien. In de gevallen dat JenV besluit om geen opvolging te geven aan onze bevindingen, nemen we graag kennis van de overwegingen daarbij. Dit helpt onze aanbevelingen van toegevoegde waarde te laten zijn en realistisch handelingsperspectief te bieden.

Wij adviseren:

- *de verantwoordelijke functionaris/afdeling om de aanbevelingen te implementeren, of weloverwogen terzijde te leggen;*
- *DFEZ alle aanbevelingen te monitoren die de ADR in de auditrapporten doet, totdat deze zijn geïmplementeerd of weloverwogen terzijde gelegd.*

Bijlage 1

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Format risicoanalyse M&O opgesteld maar nog niet vastgesteld en bekend gemaakt, M&O beleid moet nog worden aangepast | 38 |
| CFC ziet geen noodzaak om fiscale trainingen en meldplicht fiscale wijzigingen verplicht te stellen, fiscale informatie staat nog niet op één website | 38 |
| Meer inzicht in consequenties verlofspaarregeling politie, informatie hierover in het jaarverslag JenV kan betrouwbaarder | 39 |
| Risico op 'parkeren' van begrotingsgelden bij agentschappen nog niet afgenomen | 40 |
| JenV onderkent nut van kennisborging; visie en planmatige aanpak ontbreken nog | 41 |
| Behoefte aan hulpmiddelen voor monitoring van risico's en beheersmaatregelen aanwezig, beperkt enthousiasme over KCD | 43 |

Bijlage 1 – Opvolging eerdere aanbevelingen op ‘Overige onderwerpen’

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|------------|-----------------------|
| M&O-beleid | Auditrapport 2021 |

Format risicoanalyse M&O opgesteld maar nog niet vastgesteld en bekend gemaakt, M&O beleid moet nog worden aangepast

In ons auditrapport 2021 adviseerden wij het beleid m.b.t. misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) zoals dit reeds bestond voor subsidie, uit te breiden naar andere instrumenten en een format voor het opstellen van een risicoanalyse M&O te maken en breed bekend te stellen. Het format voor een risicoanalyse is opgesteld, maar nog niet vastgesteld en breed bekend gesteld. Wij hebben gezien dat het format gebruikt is bij het opstellen van een regeling. Bij een andere, recent opgestelde regeling zien wij dat vooraf geen risicoanalyse is opgesteld. Daarnaast moet ook het M&O-beleid nog worden aangepast en zal het format risicoanalyse M&O hieraan als bijlage worden toegevoegd.

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|-------------|-----------------------|
| Fiscaliteit | Auditrapport 2021 |

CFC ziet geen noodzaak om fiscale trainingen en meldplicht fiscale wijzigingen verplicht te stellen, fiscale informatie staat nog niet op één website

In ons auditrapport 2021 adviseerden wij zorg te dragen dat JenV-organisaties het Centraal Fiscaal Contactpunt (CFC) actief informeren over veranderingen die raken aan fiscaliteit, het volgen van fiscale trainingen verplicht te maken voor medewerkers met een rol in fiscale processen, en alle fiscale informatie samen te brengen op één website.

Uit een opvolgesprek met CFC over deze aanbevelingen blijkt dat er niet voor is gekozen om vanuit de JenV-organisaties een meldplicht in te stellen. Het Contactpunt geeft aan dat organisaties hen steeds vaker voor vragen en advies weten te vinden. In combinatie met het tweemaandelijks overleg dat het CFC organiseert, wordt hiermee voorzien in de wederzijdse informatiebehoefte.

Bijlage 1 – vervolg (1/6) – fiscaliteit / verlofspaarregeling Politie

Financials kunnen op het gebied van fiscaliteit cursussen volgen bij het Fiscaal Platform van het ministerie van Financiën. Evenals voorheen vindt aanmelding plaats op vrijwillige basis. Het CFC geeft aan niet verantwoordelijk te zijn voor de borging van fiscale kennis en ervaart momenteel geen specifieke lacunes bij collega's. Met de Belastingdienst wordt toegewerkt naar deelname aan Horizontaal Toezicht; daarvoor is het van belang dat financials over voldoende kennis en expertise beschikken om aan naleving van fiscale regels te voldoen.

Het CFC ziet voordelen in het aanbieden van alle informatie rond fiscaliteit op één centrale website, maar heeft nog geen initiatief genomen de reeds algemeen beschikbare informatie verder uit te breiden met informatie die nu alleen via het tweemaandelijks Fiscaal Overleg gedeeld wordt. Omdat het Rijksportal van JenV niet voor alle JenV-organisaties toegankelijk is, lijkt JenV-Connect hiervoor een geschikter platform.

Om ten behoeve van Horizontaal Toezicht kennisborging te kunnen aantonen, adviseren wij om in samenwerking met de JenV-organisaties afspraken te maken ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden binnen de fiscale processen, en opvolging te

geven aan onze eerdere aanbeveling inzake het samenbrengen van fiscale informatie op één website.

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|-----------------------------|----------------------------------------|
| Verlofspaarregeling Politie | Auditrapport 2021 Auditrapport 2022 |

Meer inzicht in consequenties verlofspaarregeling politie, informatie hierover in het jaarverslag JenV kan betrouwbaarder

Per 1 juli 2019 is bij de Nationale Politie de Regeling Levensfase-uren (LFU) ingevoerd. Via deze regeling kunnen politiemedewerkers een deel van hun verlofuren opsparen en die op een later moment in hun loopbaan opnemen. Volgens het in 2019 bijgestelde Besluit Financieel Beheer Politie hoeft voor de LFU-uren voor zover die niet in euro's worden uitbetaald maar in tijd worden opgenomen, géén voorziening te worden gevormd. Om te voorkomen dat de politie, het ministerie en/of het parlement op enig moment verrast wordt door de omvang van niet-inzetbaarheid en de financiële consequenties daarvan,

Bijlage 1 – vervolg (2/6) – verlofspaarregeling Politie / parkeren begrotingsgeld

hebben wij in onze rapportages gepleit voor goede monitoring en transparante rapportages over de LFU-posities.

Met ingang van de rapportages over 2022 wordt zowel in het jaarverslag van de Nationale Politie als in het departementale jaarverslag van JenV de hoogte van de “niet in de balans opgenomen verplichting” voor de hierboven genoemde LFU-uren weergegeven. Voor 2023 is in het jaarverslag van JenV het lagere conceptbedrag voor deze verplichting weergegeven dat niet aansluit op het definitieve bedrag voor de “niet in de balans opgenomen” verplichting uit het jaarverslag van de Politie. Een en ander wordt veroorzaakt door afwijkende verantwoordingscyclus van de politie.

DGPenV heeft aangegeven dat vanaf 2024 de politie bij de 8-maandsrapportage de voorzieningen en de “niet in de balans opgenomen verplichting” (NIBOV) opstelt op basis van herziene uitgangspunten die ook door de accountant worden getoetst.

Wij adviseren DGPenV om daarnaast in overleg met de politie en met DFEZ te onderzoeken op welke wijze de NIBOV in het jaarverslag van JenV meer in overeenstemming kan worden gebracht met deze verplichting in het jaarverslag van de Politie.

Ook adviseren wij DGPenV naast de hoogte van de NIBOV ook periodiek de achterliggende informatie bij de politie op te vragen waaruit per leeftijdscategorie de hoogte van het opgebouwde verlofsaldo blijkt. Hiermee kan meer inzicht worden verkregen op welke termijn een bezettingsprobleem als gevolg van de LFU zich voor kan doen.

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Omzet agentschappen (mogelijk parkeren van begrotingsgelden) | Auditrapport 2022 Auditrapport 2023 |

Risico op ‘parkeren’ van begrotingsgelden bij agentschappen nog niet afgenomen

In onze auditrapporten 2022 en 2023 hebben wij aandacht gevraagd voor bovenmatige bevoorschotting door het moederdepartement aan de agentschappen. Met name bij het toekennen van eenmalige bedragen voor projecten wordt bij de uitbetaling onvoldoende

Bijlage 1 – vervolg (3/6) – parkeren begrotingsgeld / kennisborging

rekening gehouden met de liquiditeitsbehoefte ten aanzien van die projecten. Wij hebben DFEZ geadviseerd er op toe te zien dat DG's financiële consequenties trekken uit de inhoudelijke monitoring van de projecten die door de agentschappen worden uitgevoerd. Daarnaast adviseerden wij DFEZ toe te zien op dat DG's de liquiditeitspositie bij een agentschap als geheel beziet en niet alleen per project. Zowel eind 2022 als eind 2023 hebben wij een bedrag als onrechtmatig aangemerkt vanwege 'parkeren' van begrotingsgeld.

DFEZ heeft aangegeven dat de afdeling DFEZ/CBU bezig is een werkwijze hiervoor op papier te zetten. In een eerste uitwerking was onvoldoende aandacht voor het monitoren van de liquiditeitsbehoeften voor projecten die door de agentschappen worden uitgevoerd. De verwachting is dat de beschrijving eind september / begin oktober 2024 gereed komt.

Wij dringen er bij DFEZ op aan de beschrijving vóór de laatste betalingen aan de agentschappen af te ronden, de werkwijze door de DG's aan te scherpen en met een oplossing te (laten) komen voor de gelden die in het verleden te veel bevoorschot zijn en nog steeds op de balans bij enkele agentschappen staan. Bij enkele agentschappen hebben wij naar aanleiding van de T1 rapportage geconstateerd dat de schuld aan de moeder per 31 december 2023 in het eerste tertaal

onvoldoende afloopt terwijl deze agentschappen bij de voorjaarsnota extra middelen toegewezen hebben gekregen.

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|---------------|-----------------------|
| Kennisborging | Auditrapport 2023 |

JenV onderkent nut van kennisborging; visie en planmatige aanpak ontbreken nog

In ons auditrapport 2023 adviseerden wij een plan op te stellen met a) een visie op het te ambiëren kennisniveau; b) een meer uniforme aanpak van kennisborging en c) concrete acties voor het adresseren van belangrijke knelpunten zoals de volledigheid en actualiteit van werkinstructies. Dit advies was zowel gericht aan DFEZ met betrekking tot de kennisborging in de 1e lijn (sectoren, DG's, diensten en het FDC JenV) en de 2e lijn (DFEZ, bedrijfsvoeringskolommen) als ook aan het FDC JenV (m.b.t. de financiële administratie).

Uit opvolggesprekken met DFEZ en FDC JenV komt naar voren dat naar aanleiding van onze eerdere aanbevelingen diverse voornemens bestaan om de kennis met betrekking tot financiële onderwerpen naar

Bijlage 1 – vervolg (4/6) – kennisborging

een hoger niveau te tillen. Op sommige hiervan zijn ook al feitelijke acties ingezet. Via presentaties bij beleidsdirecties en het verspreiden van factsheets wordt een bredere groep dan alleen financials bijgepraat over relevante aandachtspunten, zoals over verplichtingen, prestatieverklaren en voorschotten. DFEZ organiseert maandelijks inloopsessies om financiële vragen te beantwoorden, is voornemens cursussen aan te bieden en ook om vermoedelijke afwijkingen in de administratie eerder in beeld te brengen via signaleringslijsten. Het FDC JenV geeft aan de focus vooral te willen leggen bij de onboarding van nieuwe medewerkers; een plan hiervoor zou eind september gereed moeten zijn. Daarnaast wordt gewerkt aan het actualiseren van werkinstructies. Het nieuwe shared service centrum heeft de ambitie om binnen twee jaar op basis van kwalitatieve en kwantitatieve data uit de financiële administratie een veel beter zicht te hebben op verbeterpunten. In de huidige transitieperiode gaat de aandacht echter vooral uit naar de continuïteit van de operationele processen van het FDC JenV.

Voor zowel DFEZ als FDC JenV geldt dat visievorming rond het onderwerp 'kennisborging' nog gaande is, en dat de voornemens nog niet zijn geconcretiseerd in plannen en tijdlijnen. Ook was het

bewaken van voortgang op geplande initiatieven ten tijde van ons gesprek nog niet bij specifieke medewerkers binnen de organisaties belegd. Het belang van een zekere mate van uniformering wordt onderkend. Hierbij wordt voor het actiehouderschap soms naar elders gekeken: zo werd genoemd dat DP&O zou moeten bepalen wat het gewenste kennisniveau is van nieuw aan te stellen financials, en dat een opleidingsplan om een nieuwe medewerker naar dit gewenste niveau te brengen bij voorkeur ook (inter)departementaal zou moeten worden opgesteld. Ons is niet bekend of ook initiatieven zijn genomen om die trajecten in gang te zetten.

Om te voorkomen dat inspanningen rond 'kennisborging' teveel ad-hoc zijn en mede daardoor mogelijk niet tot het gewenste resultaat leiden, adviseren wij zowel DFEZ als het FDC JenV om

- na voltooiing van de visievorming alle voorgenomen acties op te nemen in een plan en te voorzien van actiehouders en deadlines;*
- iemand verantwoordelijk te stellen voor het bewaken van de voortgang.*

Bijlage 1 – vervolg (5/6) – *administratieve organisatie*

| Onderwerp | Rapportage-moment(en) |
|------------------------------------------|-----------------------|
| Beschrijving Administratieve Organisatie | Auditrapport 2023 |

Behoefte aan hulpmiddelen voor monitoring van risico's en beheersmaatregelen aanwezig, beperkt enthousiasme over KCD

In ons auditrapport over 2023 adviseerden wij DFEZ om regie te voeren op de onderlinge uitwisseling van goede voorbeelden van Administratieve Organisatie (AO)-beschrijvingen en werkinstructies en te bevorderen dat het gebruik van AO-beschrijvingen door het KCD-systeem door alle JenV-organisaties omarmd wordt. Daarnaast adviseerden wij de JenV organisaties om zorg te dragen voor uniforme, actuele en kwalitatieve AO-beschrijvingen en KCD te gebruiken voor het vastleggen van deze AO-beschrijvingen. Dit jaar hebben wij geïnventariseerd wat er met onze aanbevelingen gedaan is.

In ons onderzoek van 2023 zagen wij dat organisaties die het Key Control Dashboard (KCD) gebruiken bij het beschrijven van de AO een meer risicogerichte aanpak hanteren dan organisaties die KCD niet

gebruiken. Ook in 2024 blijkt dat het KCD nuttig kan zijn voor het beschrijven en analyseren van processen. Een aantal organisaties heeft meer ervaring opgedaan met de tool en bij een enkeling draait deze zelfs al meerdere jaren kwalitatief goed. De tool wordt daar vooral voor managementsturing ingezet. Er is een breed gedeelte behoefte aan een tool die helpt bij het beheersen van risico's en bij het verkrijgen van overzicht op verschillende gebieden.

Desondanks zijn de meeste organisaties die wij spraken niet enthousiast over de huidige tool, het KCD. Redenen hiervoor zijn de beperkte gebruiksvriendelijkheid, het feit dat het weer een nieuwe tool betreft (in plaats van één tool die breder inzetbaar is), en kritiek op de functionaliteit, zoals gebrekkige processchema's en weinig rapportagemogelijkheden. Soms ligt de volwassenheid van de eigen processen hoger dan in het KCD past, wat de tool onbruikbaar maakt. Bovendien zijn organisaties bang dat het KCD een extra werklust zal opleveren, in plaats van de werkdruk verminderen.

Op dit moment loopt een nieuwe aanbesteding om een governance, risk and compliance (GRC) tool aan te schaffen. Tot die tijd heeft DFEZ organisaties laten zien wat de voordelen van het KCD zijn, in de

Bijlage 1 – vervolg (6/6) – *administratieve organisatie*

hoop dat zij deze tool op vrijwillige basis implementeren. Het feit dat er weinig enthousiasme is, betekent dat dit moeizaam gaat, of zal gaan. Om gebruik te kunnen maken van elkaars of standaard processen is het raadzaam om binnen JenV met eenzelfde tool te werken. Wij raden DFEZ aan om, nadat bekend is welke tool uit de aanbesteding komt, meer sturend op te treden in het gebruik van de tool.

Wij hebben geen voorbeelden gezien waarbij DFEZ *buiten KCD om* regie heeft gevoerd of initiatief heeft genomen ter bevordering van uitwisseling van goede AO-beschrijvingen en werkinstructies. Afhankelijk van de snelheid waarmee GRC-tooling wordt geïmplementeerd, is het raadzaam om hier via een parallel traject ook op in te zetten.

Bijlage 2 - Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor begrotingshoofdstuk VI, Justitie en Veiligheid. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit ADR. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretarissen en de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 11 oktober 2024

Handtekening: Auditdienst Rijk

Colofon

Interim-auditrapport 2024
ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum

11 oktober 2024

Kenmerk

2024-0000467991

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag