



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Auditrapport 2024

## Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Bevinding afpakketen opgelost en hard gewerkt aan onderbouwing prestatieverklaringen, meer samenwerking en snelheid nodig om informatiebeveiliging te verbeteren</b>	<b>4</b>
1.1	Kwaliteit van het beheer stabiel in een jaar van departementale herschikking	4
1.1.1	Intensivering informatiebeveiliging nodig door toenemende cyberdreiging	4
1.1.2	Doorontwikkeling FDC goed van start, meer daadkracht nodig rond financiering van agentschappen	5
1.1.3	Aandachtspunten vanuit rijksbrede onderzoeken en ontwikkelingen beperkt of al bekend	5
1.2	Doel en doelgroepen	5
1.3	Leeswijzer	6
1.4	Samenvatting bevindingen	7
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>9</b>
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	10
2.3	Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie	10
<b>3</b>	<b>Internationale ontwikkelingen maken verbeteren van informatiebeveiliging urgent</b>	<b>12</b>
3.1	Opgaande lijn in het beheer deels gecontinueerd	12
3.2	Belang van informatiebeveiliging onderkend, maar intensivering nodig om gelijke tred te houden met toenemende dreiging	14
3.3	Controle prestatieverklaring IND sterk verbeterd maar nog wel stappen te zetten	17
3.4	Factuurverwerking DJI verder verbeterd, kwaliteit inkoopbeheer vergelijkbaar met voorgaand jaar	19
3.5	Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring verdienen aandacht	22
3.6	Beheersing afpakketen bij het OM voldoende op orde	23
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>25</b>
4.1	Ministeriespecifieke ontwikkelingen	25
4.1.1	FDC JenV ambitieus aan de slag met doorontwikkeling, actualisering bestuurlijke governance nog af te ronden	25
4.1.2	Totstandkoming ministerie van Asiel en Migratie vrijwel afgerond, Inburgering overgedragen vanuit SZW	26
4.1.3	Risico op 'parkeren' van projectgelden bij agentschappen nog niet afgenomen	26
4.1.4	Werkwijze JenV bij loon-prijbsbijstelling kan onder nieuwe Regeling agentschappen tot onrechtmatigheden leiden	27
4.1.5	Uitvoering van bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) wederom soepel verlopen, bij verantwoording 2024 verhoogd M&O-risico bij opgave inkomsten	27
4.1.6	Tijdigheid aanleveren ontnemingsmaatregelen verdient aandacht	28
4.1.7	Bewaken van opvolging 'overige' aanbevelingen recent belegd, werking moet nog blijken	29
4.2	Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in het begrotingsbeheer, financieel beheer en/of materieelbeheer	29
4.2.1	Bij verantwoording laatste HVP-mijlpaal extra aandacht nodig voor juiste onderbouwing	29
4.2.2	Duidelijkere afspraken wenselijk over rol categoriemanagement software versus strategisch leveranciersmanagement	29
4.2.3	JenV werkt gericht aan het afbouwen van schijnzelfstandigheid	30
4.3	Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in de IT-beheersing	31
4.3.1	Onvoldoende zicht op voortgang NIS2-implementatie bij JenV-organisaties	31
4.3.2	Toetsen van aansluiting tooling op functionele eisen is een aandachtspunt bij extern ontwikkelde AI	31
4.4	Rijksbrede ontwikkelingen	32
4.4.1	Implementatie Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) nog niet afgerond	32
4.4.2	Ontwikkeling van efficiënte, betrouwbare en impactvolle duurzaamheidsverslaglegging binnen de Rijksoverheid	34
	<b>Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording</b>	<b>42</b>

# 1

---

1.1	Kwaliteit van het beheer stabiel in een jaar van departementale herschikking	4
1.2	Doel en doelgroepen	5
1.3	Leeswijzer	6
1.4	Samenvatting bevindingen	7

# 1 Bevinding afpakketen opgelost en hard gewerkt aan onderbouwing prestatieverklaringen, meer samenwerking en snelheid nodig om informatiebeveiliging te verbeteren

## 1.1 Kwaliteit van het beheer stabiel in een jaar van departementale herschikking

Het politieke jaar 2024 stond in het teken van een kabinetsformatie met een grote focus op de onderwerpen asiel en migratie. Met het aantreden van het kabinet-Schoof vond een departementale herschikking plaats. Daarbij werd het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) opgericht. De minister van Asiel en Migratie is politiek verantwoordelijk voor het gelijknamige beleidsterrein. Conform de opdracht heeft de organisatie de departementale herschikking zo efficiënt en doelmatig mogelijk ingevuld (§4.1.2). Een andere wijziging was de overdracht van de portefeuille Inburgering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het ministerie van AenM bestaat formeel met ingang van 2 juli 2024, maar de tweede helft van het jaar is benut om hieraan organisatorisch vorm te geven. Met ingang van 2025 hebben de ministeries van AenM en JenV ieder een eigen

begroting en verantwoording, maar voor 2024 volgt de verantwoording de oorspronkelijke 2024-begroting van het ministerie van JenV. Dit betekent dat in deze verantwoording en in dit auditrapport zowel het werkterrein van het ministerie van AenM als dat van het ministerie van JenV aan bod komt.

Het ministerie van JenV heeft verder ook gewerkt aan het verbeteren van het financieel beheer. Het totale aantal bevindingen in ons rapport is gelijk gebleven maar een hardnekkige bevinding over de afpakketen bij het OM kwam dit jaar te vervallen. Wij rapporteren 1 nieuwe bevinding; deze heeft betrekking op informatiebeveiliging. Zowel DFEZ als verschillende JenV-organisaties hebben het afgelopen jaar hard gewerkt aan de aantoonbaarheid en kwaliteit van prestatieverklaringen. Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft dit er mede aan bijgedragen dat wij een goedkeurende controleverklaring hebben kunnen verstrekken. Ook bij de verantwoording

van het OM hebben wij conform eerdere jaren een goedkeurende verklaring verstrekt. De IND heeft ten opzichte van vorig jaar het proces van prestatieverklaringen verbeterd. We hebben een verklaring met beperking afgegeven, omdat het totaal van de fouten en onzekerheden de materialiteitsgrens nog overschrijdt.

### 1.1.1 Intensivering informatiebeveiliging nodig door toenemende cyberdreiging

De cyberdreiging neemt toe en vormt een risico dat wordt versterkt door de recente geopolitieke ontwikkelingen. Het ministerie van JenV kan met de uitvoering van informatiebeveiligingsmaatregelen hierop onvoldoende anticiperen. Wij zien dit op 3 onderdelen terug. Ten eerste zet het ministerie van JenV sinds 2021 *red teaming* in om de feitelijke veiligheid van zijn organisaties te laten toetsen (zie ook §3.2). Met de leerpunten hieruit zijn via het programma IB 2.0 de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen tot stand gebracht. Tegelijkertijd zien wij dat

het soms lang duurt om bevindingen uit *red teaming* op te lossen. Ten tweede is er sprake van een grote achterstand in het accrediteren van systemen. Tot slot zien wij dat de goede invulling van de controlfunctie afhankelijk is van de volledigheid en tijdigheid van de informatie die de JenV-organisaties delen. Een actueel voorbeeld hiervan is dat JenV-organisaties maar beperkt inzicht hebben gegeven in hoe zij zich voorbereiden op de *Network and Information Security Directive* (NIS2)-implementatie (§4.3.1), ondanks een verzoek hiertoe. Deze situatie kan ertoe bijdragen dat de eigenaar en de CIO-JenV onvoldoende beeld hebben of de JenV-organisaties belangrijke risico's met gepaste urgentie aanpakken.

#### 1.1.2 Doorontwikkeling FDC goed van start, meer daadkracht nodig rond financiering van agentschappen

Het Financieel Diensten Centrum van het ministerie van JenV (FDC JenV) start in 2025 met de verdere doorontwikkeling als dienstverleningsorganisatie (§4.1.1). Zowel de startbrief als het conceptvisiedocument van de nieuwe divisie Kwaliteit en verantwoording getuigt van ambitie om het accountbeheer, de financiële verantwoording en de interne processen van het FDC JenV naar een hoger niveau tillen. De organisatie heeft als “administratief kruispunt” van het ministerie zicht op vrijwel alle financiële data in de administraties van de JenV-organisaties. Met de ontwikkeling van *artificial intelligence* (AI) komt hiermee in de toekomst de mogelijkheid van brede en integrale monitoring binnen bereik.

Bij de financiering van agentschappen vragen wij de aandacht van de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) voor bovenmatige bevoorschotting van projecten.

Het gaat daarbij vooral om bijzondere bijdragen waarbij geen rekening wordt gehouden met vertraagde uitvoering van zo'n project en nog bij het agentschap beschikbare liquiditeit (§4.1.3). De nieuwe Regeling agentschappen ziet strakker toe op prijswijzigingen die worden doorgevoerd met het mogelijke doel om het financieel resultaat van een agentschap te beïnvloeden. Hierbij kan de werkwijze van het ministerie van JenV bij loon- en prijsbijstellingen tot onrechtmatigheden leiden (§4.1.4).

Het ministerie van JenV heeft een aantal onderwerpen goed opgepakt. Zo heeft DFEZ recent de taak belegd om het opvolgen van “overige” aanbevelingen van de Auditdienst Rijk (ADR) te bewaken (§4.1.7). Bij het Openbaar Ministerie (OM) bestaan nu voldoende waarborgen voor tijdige aanlevering van ontnemingsmaatregelen bij het Centraal Justitiepaleis (CJIB). Elders in de afpakketen vraagt dit nog wel aandacht (§4.1.6). De uitvoering van de bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is ook in 2024 soepel verlopen (§4.1.5).

#### 1.1.3 Aandachtspunten vanuit rijksbrede onderzoeken en ontwikkelingen beperkt of al bekend

In 2024 adresseerden wij diverse onderwerpen in rijksbrede onderzoeken. Aandachtspunten hieruit voor het ministerie van JenV zijn beperkt of al bekend. Voor het Europese Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) moet in het 3<sup>e</sup> betaalverzoek in 2025 nog 1 mijlpaal onderbouwd worden. Leerpunt uit het 2<sup>e</sup> betaalverzoek is om deze onderbouwing zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij het goedgekeurde HVP-plan (§4.2.1). Uit

ons onderzoek naar categoriemanagement komt naar voren dat de samenwerking kan worden verbeterd tussen de medewerkers verantwoordelijk voor categoriemanagement rond software en de medewerkers verantwoordelijke strategisch leveranciersmanagement rond software (§4.2.2). Wat betreft de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) heeft het ministerie van JenV in 2024 tijdig een inventarisatie uitgevoerd van contracten met schijnzelfstandigen. Het ministerie heeft maatregelen genomen om deze contracten zo snel mogelijk te beëindigen (§4.2.3). Uit een beperkt onderzoek naar verantwoorde AI kwam als aandachtspunt naar voren om er nadrukkelijker aandacht aan te besteden dat extern ontwikkelde AI aansluit op de functionele eisen van de organisatie (§4.3.2). Wat betreft de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hebben 4 JenV-organisaties de implementatie hiervan nog niet afgerond (§4.4.1). Voor het thema Duurzaamheid (§4.4.2) heeft de ADR een denkmodel ontwikkeld dat als framework kan dienen om duurzaamheidsverslaggeving bij de Rijksoverheid op te zetten.

## 1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Justitie en Veiligheid, de minister van Asiel en Migratie, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris Rechtsbescherming en de secretaris-generaal. We sturen dit rapport ook aan de leden van het audit comité, de

directeur Financieel-Economische Zaken, de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer.

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

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





## 1.4 Samenvatting bevindingen

### Informatiebeveiliging (IB)

- Binnen JenV is verantwoordelijkheid voor IB decentraal belegd. Versterking van IB is mede afhankelijk van de volledigheid en tijdigheid van de informatie die de JenV-organisaties delen.
- Programma IB 2.0 heeft resultaat geboekt. Tegelijkertijd zijn bevindingen uit red teaming-onderzoeken deels vergelijkbaar met eerdere onderzoeken. Er is achterstand in het accrediteren van systemen.
- Door recente geopolitieke ontwikkelingen is het nog belangrijker dat IB-maatregelen gelijke tred houden met de toenemende dreiging.

### Prestatieverklaringen IND

- Bij de controle van facturen en aanwezigheid van de prestatieverklaringen (PV's) is grote vooruitgang geboekt. Aanvullende stappen zijn nodig om de kwaliteit van PV's te verhogen.
- Maatregelen in de vorm van o.a. managementaandacht, een beter normenkader, instructie en voortgangsbewaking hebben een positief effect gehad en worden voortgezet in 2025.
- Additioneel zal IND het aantal prestatieverklaarders verminderen en (de)centrale controles intensiveren.

### Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI

- De omvang van de onrechtmatige inkopen is gedaald t.o.v. 2023 door het afsluiten van nieuwe Rijksbrede contracten. De omvang van de door DJI beïnvloedbare onrechtmatigheden is echter toegenomen.
- Facturen worden steeds vaker zichtbaar gecontroleerd en het aantal prestatiedocumenten in de administratie stijgt. Het aantal bevindingen uit onze steekproef is verminderd ten opzichte van 2023.
- De handreiking prestatieverklaren moet voor een aantal typen kosten nog verder worden uitgewerkt. Vooral de controle van facturen voor het rijksbeveiligingspersoneel is een belangrijk aandachtspunt.

### Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring

- Uit onze steekproef blijkt in vergelijking met 2023 een lichte verbetering in de prestatieonderbouwingen.
- Met name rond IT-kosten (licenties, support) worden prestatieonderbouwingen afgegeven bij de start van de dienstverlening. Zicht ontbreekt op de volledigheid van de afgenomen diensten in de tijd.



## 2

---

2.1 Controleverklaring	9
2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties	10
2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie	10



## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

#### Oordeel in de controleverklaring

Uit de goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (v1) blijkt dat:

- de financiële overzichten in het jaarverslag een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2024;
- de informatie in § 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2024.

#### Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit tabel 1.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2024	2023
Aangegane verplichtingen	25.610	23.367
Gerealiseerde uitgaven	25.483	22.967
Gerealiseerde ontvangsten	1.853	1.615
Afgerekende voorschotten	7.459	5.261
<b>Totaal baten agentschappen</b>	<b>4.994</b>	<b>4.459</b>
Totaal baten agentschap DJI	3.378	3.033
Totaal baten agentschap IND	901	800
Totaal baten agentschap CJIB	227	196
Totaal baten agentschap JIO	188	163
Totaal baten agentschap NFI	138	122
Totaal baten agentschap Justid	90	82
Totaal baten agentschap Justis	72	62

#### Toegepaste materialiteit

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldi-balans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld.

#### *Aandacht voor frauderisico's in de controleverklaring*

In de controleverklaring rapporteren wij ook over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude (en corruptie) en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beheersen.

## 2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotings-uitvoering over 2024. In § 1 – het onderdeel rechtmatigheid - zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

In 2024 is vanwege de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de controletolerantie van de Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid overschreden. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door onrechtmatige inkopen, ontbrekende prestatieverklaringen en onvoldoende (zorgvuldige) controle van facturen. Ook binnen de Departementale verantwoordingsstaat 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid is sprake van een overschrijding en wel ten aanzien van de controletolerantie voor de verplichtingen bij beleidsartikel 33. De geconstateerde fouten en onzekerheden zijn te wijten aan onrechtmatige inkopen.

## 2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen die deze aspecten in twijfel trekken. Wel vragen we aandacht voor dossiervorming rondom niet-financiële informatie. DFEZ heeft een dossier ingericht waarin van alle niet-financiële informatie uit het beleidsverslag kan worden vastgelegd dat deze aantoonbaar juist tot stand is gekomen. Deze dossiers worden door de verantwoordelijke JenV-organisaties bijgehouden, echter met verschillende mate van diepgang en kwaliteit. Op onderdelen is deze dossiervorming onvoldoende.



# 3

---

3.1 Opgaande lijn in het beheer deels gecontinueerd	12
3.2 Belang van informatiebeveiliging onderkend, maar intensivering nodig om gelijke tred te houden met toenemende dreiging	14
3.3 Controle prestatielevering IND sterk verbeterd maar nog wel stappen te zetten	17
3.4 Factuurverwerking DJI verder verbeterd, kwaliteit inkoopbeheer vergelijkbaar met voorgaand jaar	19
3.5 Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring verdienen aandacht	22
3.6 Beheersing afpakketen bij het OM voldoende op orde	23

## 3 Internationale ontwikkelingen maken verbeteren van informatiebeveiliging urgent

### 3.1 Opgaande lijn in het beheer deels gecontinueerd

In 2024 heeft het ministerie de opgaande lijn in de kwaliteit van het financieel beheer ten dele weten te continueren. Het OM trof eind 2023 aanvullende maatregelen voor de volledigheid van executeerbare ontnemingsmaatregelen (openstaand recht). In 2024 hebben wij kunnen vaststellen dat deze tot een zodanig beheerste situatie binnen het OM leiden, dat onze eerdere bevinding op de afpakketen na een periode van 8 jaar komt te vervallen. Tijdige aanlevering van de ontnemingsmaatregelen bij het CJIB vraagt nog wel aandacht elders in de afpakketen.

Drie van de bevindingen uit het voorgaande jaar hadden volledig of voor een belangrijk deel betrekking op prestatieverklaringen. Een prestatieverklaring is het akkoord waaruit moet blijken dat leveranciers de afgesproken prestaties hebben geleverd. Daarna kan een factuur worden betaald. Zowel DFEZ als verschillende JenV-organisaties hebben het afgelopen jaar hard gewerkt

aan controles en vastleggingen waarmee de prestatielevering beter aantoonbaar kan worden gemaakt. Bij de agentschappen zonder controleverklaring leidt dit tot een lichte verbetering. Bij de IND is sprake van een forse verbetering ten opzichte van 2023. Toch leiden de aangetroffen fouten en onzekerheid daar nog wel tot een overschrijding van de materialiteit. Wij hebben een verklaring met beperking afgegeven. Voor factuurverwerking bij DJI geldt dat verdere verbeteringen eraan hebben bijgedragen dat wij een goedkeurende verklaring konden verstrekken. De kwaliteit van het inkoopbeheer bij DJI is vergelijkbaar met voorgaand jaar.

Wij hebben een nieuwe bevinding opgenomen over de risico's bij informatiebeveiliging. De recente geopolitieke ontwikkelingen leiden tot een toenemende cyberdreiging. Wij zien als risico dat het ministerie van JenV bij het verbeteren van de informatiebeveiliging geen gelijke tred weet te houden met deze toenemende dreiging. Het ministerie zet al vanaf 2021 stevig in op het toetsen van

feitelijke veiligheid, maar het aanpakken van bevindingen uit *red teaming* duurt soms lang. Bovendien constateren wij een grote achterstand op het vlak van accreditatie van informatiesystemen. Tot slot is de goede invulling van de controlfunctie afhankelijk van volledigheid en tijdigheid van de informatie die de JenV-organisaties delen. Het gevolg hiervan is dat JenV-organisaties informatiebeveiligingsrisico's mogelijk niet met gepaste urgentie aanpakken.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen. Met ingang van dit jaar noemen wij niet meer de ernst van de bevinding, maar kennen wij een prioritering toe. De prioritering baseren wij op onze inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de inschatting van de impact op het financieel, materieel en/of IT-beheer van de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de beheersingsmaatregelen die het ministerie heeft genomen het risico verkleinen.

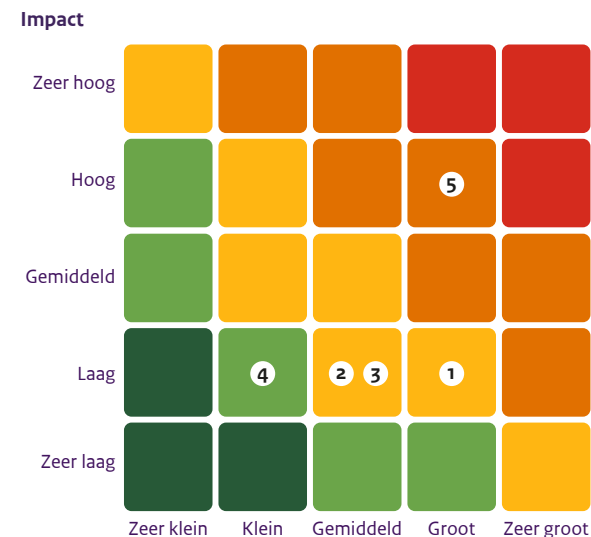
Tabel 2: Bevindingen in het beheer 2024

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
1	Prestatieverklaringen IND	2023	oranje	geel	↘
2	Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	2020	geel	geel	↘
3	Prestatieonderbouwingen agentschap- pen zonder controleverklaring*	2017	geel	geel	↘
4	Afpakketen – executeerbare ontnemingsmaatregelen	2017	geel	lichtgroen	✓
<b>IT-beheer</b>					
5	Informatiebeveiliging	2024	-	oranje	●

\* Bevinding nr. 3 was oorspronkelijk een ‘verzamel’-bevinding met verschillende onderdelen, en droeg de titel “Financieel-administratieve verwerking beleidsprocessen”. Hiervan is op dit moment alleen het aspect ‘prestatieverklaringen’ nog relevant. De titel van de bevinding is daarom aangepast.

● nieuw   ✓ opgelost   ↘ verbeterd   ↗ verslechterd   = ongewijzigd

Bevindingen in het beheer 2024



Kans

### 3.2 Belang van informatiebeveiliging onderkend, maar intensivering nodig om gelijke tred te houden met toenemende dreiging

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Informatiebeveiliging	Bestuursdepartement	2024	-	oranje	●

● nieuw ✓ opgelost ✗ verbeterd ➔ verslechterd = ongewijzigd

De beleidsagenda van het ministerie van JenV voor 2025 zet stevig in op weerbaarheid en veiligheid, met specifieke aandacht voor cyberveiligheid. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) – onderdeel van het ministerie - zegt in het Cybersecuritybeeld Nederland 2024 dat de digitale dreiging tegen Nederland groot en divers is, en dat cyberaanvallen voornamelijk afkomstig zijn van statelijke en criminele actoren. In deze turbulente geopolitieke tijden intensiveren statelijke actoren hun activiteiten en verbreden zij hun capaciteiten.

Zij maken daarbij gebruik van een bredere gereedschapskist. De veiligheid van digitale processen is en blijft essentieel in onze maatschappij en is onlosmakelijk verbonden met de nationale veiligheid<sup>1</sup>. Het ministerie van JenV verwerkt veel bijzondere informatie en is daardoor zelf ook een interessant doelwit voor statelijke en niet-statale actoren<sup>2</sup>.

In deze context getuigt het van een vooruitziende blik dat het ministerie van JenV al in 2021 besloot om de feitelijke

veiligheid van zijn organisaties te laten toetsen met *red teaming*. In de spiegel kijken is belangrijk en het ministerie is met de leerpunten hieruit aan de slag gegaan via het programma IB 2.0. Hiermee heeft het belangrijke verbeteringen tot stand gebracht. Tegelijkertijd is het door de recente ontwikkelingen in de geopolitieke verhoudingen belangrijker dan ooit de maatregelen voor de beveiliging van informatie gelijke tred te laten houden met de toenemende dreiging. Is het JenV-sturingsmodel voor dit vraagstuk krachtig en effectief genoeg, zijn de JenV-taakorganisaties voldoende weerbaar? En zijn er voldoende middelen beschikbaar om de urgentste risico's het hoofd te bieden? Bij een toenemende dreiging is een gelijkblijvende inspanning niet voldoende. Intensivering van de inspanningen is nodig om gelijke tred te houden met dreigingen.

#### Informatiebeveiliging in de driehoeksgesprekken

Kenmerkend voor het sturingsmodel van het ministerie van JenV is de op vrijwel alle aspecten decentraal belegde verantwoordelijkheid. De feitelijke sturing vindt daarbij

plaats in het driehoeksoverleg tussen eigenaar (de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG)), opdrachtgever (een directeur-generaal (DG)) en opdrachtnemer (de taakorganisaties). Dit decentrale model geldt ook voor de verantwoordelijkheid voor specifieke informatiesystemen. Daarbij is het systeemeigenaarschap belegd op het niveau van de directeur van de organisatie die gebruikmaakt van het bewuste informatiesysteem. Systeemeigenaren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van risicoanalyses, implementeren van beheersmaatregelen en het laten uitvoeren van feitelijke (veiligheids)onderzoeken. Ze zijn medeverantwoordelijk voor het accepteren van restrisico's en het laten accrediteren van systemen. JenV-organisaties moeten hoge risico's en incidenten actief melden. De *Chief information security officer* (CISO) van het ministerie van JenV bewaakt trends op basis van de te ontvangen tertaalrapportages en overleggen met de decentrale CISO's. De CISO van het bestuursdepartement informeert en adviseert de *Chief information officer* (CIO) van het ministerie. Bespreking in de driehoek vindt 'risk-based' plaats.

<sup>1</sup> <https://www.nctv.nl/onderwerpen/cybersecuritybeeld-nederland>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/14/tk-kabinetsreactie-adr-rapport-inzake-onderzoeksrapport-beveiligingsproces-van-staatsgeheime-vertrouwelijke-informatie-bij-nctv-en-politie>

Het goede gesprek in de driehoek en de agendering van het thema Informatiebeveiliging in het bijzonder hangt nauw samen met hoe de 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn elkaar informeren. De goede invulling van het samenspel van alle functionarissen die een rol hebben in het versterken van informatiebeveiliging is in de praktijk afhankelijk van de volledigheid en tijdigheid waarmee de JenV-organisaties informatie delen. Vanuit zijn zelfstandige verantwoordelijkheid heeft een systeemeigenaar de keuze om DI&I al dan niet actief op de hoogte te stellen van bijvoorbeeld de uitkomsten van een penetratietest of red teaming-onderzoek. Op grond van het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst zouden de dienstonderdelen van het ministerie echter de departementale CIO en CISO gevraagd en ongevraagd informatie moeten verstrekken die deze nodig hebben voor uitvoering van hun taken, waaronder een beoordeling van de risico's voor de justitieorganisatie als geheel.

De periodieke beelden van de informatiebeveiliging kunnen bijdragen aan het goede gesprek over informatiebeveiliging in het driehoeksoverleg. Wij hebben in de interimrapportage geadviseerd om informatiebeveiliging door de Directie Eigenaarsadviesing (DEA) prominent te laten agenderen tijdens *ieder* driehoeksoverleg. De pSG heeft deze aanbevelingen omarmd. Bij die JenV-organisaties waar sprake is van grotere IB-risico's, hebben wij geadviseerd de bestuurlijke aandacht verder te intensiveren. Dat kan door hierover aparte periodieke gesprekken in te plannen. Kernvraag hierbij is of het goede

gesprek voldoende zeker stelt dat een taakorganisatie de belangrijkste risico's met de gepaste urgentie oppakt. Hiervoor is minimaal volledige en tijdige informatiedeling noodzakelijk over de risico's en de risico-appreciatie.

#### *Programma IB 2.0*

Het ministerie van JenV zet er sinds eind 2021 actief op in om de feitelijke veiligheid te vergroten met het programma Informatiebeveiliging (IB) 2.0. Dit programma ondersteunt JenV-onderdelen en -organisaties bij het verbeteren van de digitale weerbaarheid. Het is ingericht rond 3 thema's: operationele beveiliging, bewustwording en een duurzame IB-organisatie. Naar aanleiding van een recent CIO-oordeel is besloten tot een heroriëntatie op de huidige koers en aanpak van het programma. In het CIO-oordeel staat dat onduidelijkheid over rollen leidt tot frictie en ten koste gaat van de effectiviteit van IB 2.0. Ook lijkt de methodiek om baten van het programma te meten en bij te sturen in de huidige vorm te complex te zijn om effectief te kunnen zijn. In de 'Nota verander-aanpak digitale weerbaarheid w.o. Programma IB2.0' staat dat de lopende projecten zullen worden afgebouwd, afgerond en overgedragen aan de lijnorganisatie. Hiermee wordt in 2025 een start gemaakt op basis van een uit te werken transitieplan. Daarbij zal kort-cyclisch worden gewerkt en zal balans worden gezocht tussen wat centraal en decentraal in de organisatie wordt belegd. De directie Informatievoorziening & Inkoop (DI&I) heeft aangegeven de aanbeveling over de governance te hebben ondervangen door een wisseling in het

programmteam. Uitgaande van de opmerkingen in het CIO-oordeel bestaat het risico dat hiermee hoogstens een deel van het probleem van rolonduidelijkheid en dubbele petten is ondervangen. In de nota wordt batenmanagement weliswaar genoemd, maar niet hoe de batenmanagementmethodiek vereenvoudigd en beter toepasbaar wordt.

De voortgangsrapportages van het programma tonen dat er sprake is van voortgang en dat onderdelen van het programma aan de lijnorganisatie worden overgedragen. Dat betreft onder andere de inzet van *red teaming* bij de taakorganisaties en de inrichting van een *Computer Security Incident Response Team (CSIRT)* om specialistische kennis te kunnen inzetten in geval van een cyberincident/-aanval op het bestuursdepartement van JenV of een van zijn onderdelen. Eerder rapporteerden wij al dat wij in 2024 een beperkt aantal *red teaming*-rapportages hebben ingezien. Hierbij viel op dat sommige bevindingen erg lijken op bevindingen uit eerdere *red teaming*-onderzoeken. Dit werpt de vraag op of de taakorganisaties wel voldoende vooruitgang boeken. Zo duurt het in een concreet voorbeeld bij 1 van de taakorganisaties ongeveer een jaar voordat de bevindingen uit een *red teaming*-rapport zijn opgelost.

#### *Accreditatie van informatiesystemen*

Alle informatiesystemen die gerubriceerde informatie verwerken op beveiligingsniveau departementaal vertrouwelijk en hoger, moeten worden geaccrediteerd



voor ingebruikname<sup>3</sup>. Dit heeft Beveiligingsautoriteit Rijk (BVA Rijk) in januari 2022 vastgelegd in het interdepartementale accreditatiebeleid. Door een accreditatie af te geven voor een informatiesysteem, geeft de BVA (of waar van toepassing de secretaris-generaal (SG)) van een departement goedkeuring voor het verwerken, opslaan en verzenden van gegevens met een bepaalde gevoeligheid of met een bepaald beveiligingsrisico. Wanneer een departement systemen zonder accreditatie gebruikt, zijn risico's mogelijk onvoldoende in kaart gebracht en geadresseerd. Wij hebben geconstateerd dat niet alle ministeries voldoende aandacht hebben voor de naleving van het interdepartementale accreditatiebeleid.

Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid valt op dat

- het departementale accreditatiebeleid niet in alle opzichten voldoet aan de minimale eisen uit het interdepartementale beleid. Door keuzes van het ministerie zijn bepaalde verantwoordelijkheden op een lager niveau belegd dan in het interdepartementale beleid;
- een actualiseringslag moet plaatsvinden van de lijst met kritieke of bedrijfskritische systemen, inclusief de hoogrisicosystemen;
- sprake is van een grote achterstand in het uitvoeren van accreditaties;
- deze achterstand mede veroorzaakt wordt door een capaciteitsprobleem dat nog aangepakt moet worden.

## Risico

### Kans

Door geopolitieke ontwikkelingen, toegenomen dreigingen door statelijke en niet-statelijke actoren, het ontbreken van een actueel beeld van gerubriceerde systemen, het ontbreken van accreditatie van veel gerubriceerde systemen en het niet tijdig opvolgen van feitelijke bevindingen bij *red teaming*, is er een inherent risico dat informatie onvoldoende is beveiligd en dat een inbreuk van vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens kan plaatsvinden.

### Impact

Door de aanwezigheid van veel (hoog)gerubriceerde gegevens bij JenV, is de impact van een inbreuk op de vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens groot.

## Handelingsperspectief

Wij adviseren:

- In het driehoeksoverleg afspraken te maken om het samenspel van functionarissen die een rol hebben in informatiebeveiliging te versterken. Verder adviseren wij informatiebeveiliging nadrukkelijker te agenderen in driehoeksoverleggen en daarbij aandacht te besteden aan risicobeheersing, accreditatie en de opvolging van de *red teaming*-bevindingen. Het is van belang dat deze gesprekken leiden tot meer inzicht in en waar nodig verbetering van de veiligheid van informatiesystemen.

- Het departementaal accreditatiebeleid in lijn te brengen met het interdepartementale accreditatiebeleid, en te werken aan de achterstand in accreditaties. Het is van belang dat het ministerie van JenV hier ook capaciteit voor vrijmaakt.
- In het transitieplan voor het programma Informatiebeveiliging (IB 2.0) ook toe te lichten op welke wijze al dan niet opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen in het CIO-oordeel. Het gaat dan met name om governance (dubbele petten) en de batenmanagementmethodiek.

<sup>3</sup> Accreditatiebeleid- en proces, Interdepartementaal beleid voor accreditatie van informatiesystemen, Leidraad en proces voor de toestemmingsverlening voor de verwerking van bijzondere informatie, januari 2022, RijksBVA

### 3.3 Controle prestatielevring IND sterk verbeterd maar nog wel stappen te zetten

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Prestatieverklaringen IND	IND	2023	oranje	geel	↗

● nieuw ✓ opgelost ↗ verbeterd ↘ verslechterd = ongewijzigd

Het is belangrijk dat de IND voor het betalen van een factuur zichtbaar controleert of een product of dienst is geleverd. Ook moet terug te vinden zijn of dat tegen de afgesproken prijs en overige voorwaarden in de overeenkomst is gebeurd. Als deze prestatielevring niet is vastgesteld, ontstaat onzekerheid of de kosten in de jaarrekening getrouw en rechtmatig zijn verantwoord. In de afgelopen 2 jaar heeft dit geleid tot een controleverklaring met beperking.

De IND heeft in 2024 hard gewerkt om de controle van de prestatielevring en factuurcontrole te verbeteren. De top van de IND heeft meer aandacht gevraagd voor dit onderwerp. De in 2023 gestarte werkgroep ReJa heeft daarover maandelijks gesprekken gevoerd met de directies. Aan de hand van voortgangsrapportages hebben zij specifieke aandachtspunten en trends per directie doorgenomen. De kwaliteit van deze voortgangsrapportages is verbeterd. Voor de collega's op de werkvloer die de rol van prestatieverklaarder vervullen, heeft de IND het normenkader in 2024 een aantal keren verder aangescherpt en verduidelijkt. De werkgroep ReJa heeft – deels samen met de ADR - in bijeenkomsten met de prestatieverklaarders (de zogenoemde *on tours*) ook uitgelegd hoe een goede prestatieverklaring

en factuurcontrole eruitzien. Belangrijke informatie is samengebracht in het digitale servicepunt. Prestatieverklaarders kunnen hier de geactualiseerde werkinstructies en het normenkader terugvinden. Ook zijn een *quick reference card* en een e-learningtool toegevoegd. Verder is er tweewekelijks overleg met DFEZ van het ministerie van JenV om complexe casussen te bespreken. Ook is de IND bezig afspraken met leveranciers te verbeteren om het in de toekomst gemakkelijker te maken de prestatieverklaring vast te stellen.

Verder heeft de IND een aantal belangrijke maatregelen getroffen die in 2025 worden ingevoerd. Om het decentraal toezicht en controles beter te kunnen uitvoeren, heeft de IND besloten om het aantal prestatieverklaarders verder te verminderen. Ook heeft IND voor 2025 extra capaciteit begroot om controles op (de)centraal niveau te intensiveren. De IND zal ook het dashboard van de afdeling DFEZ van het bestuursdepartement gebruiken om te bewaken of bij elke betaling een bijlage aanwezig is in het financieel systeem. Het normenkader wordt omgevormd naar een richtlijn, en prestatieverklaarders blijven via de *on tours* en e-mails geïnformeerd en gestimuleerd worden.

Als gevolg van de genoemde maatregelen en de prioriteit bij IND is zowel de communicatie tussen werkgroep ReJa en de prestatieverklaarders als die tussen de IND en ADR het afgelopen jaar sterk verbeterd. Uit interne rapportages blijkt dat in het financiële systeem meer bijlagen worden toegevoegd en daarmee in potentie vaker prestatieverklaringen aanwezig zijn. Dat is een positieve ontwikkeling, maar de kwaliteit van de prestatieverklaringen is nog niet op het gewenste niveau. Ook zijn in het normenkader/interne richtlijn nog niet alle kostencategorieën uitgewerkt. Verder zien wij wel een duidelijk positieve trend in de zichtbare controle op prestatielevring. In de eerste maanden van het jaar moest prestatielevring vaak nog achteraf aangetoond of aannemelijk gemaakt worden, en dat is niet altijd helemaal gelukt. Gedurende het jaar zien wij dat de controles vaker op het juiste moment zijn uitgevoerd en dat de oplevering van bewijsstukken in verhouding vlotter verloopt. Over het hele jaar genomen heeft de IND met veel inspanning voor het grootste deel van de posten kunnen aantonen dat de diensten en/of producten zijn geleverd, of dat dit tenminste voldoende aannemelijk is. Het totaal van fouten en onzekerheden in onze steekproef overschrijdt echter de materialiteitsgrens (de toelaatbare marge om tot een goedkeurende verklaring te komen). Wij

hebben een controleverklaring met beperking afgegeven. Wij onderstrepen daarom het belang van de maatregelen die in 2025 in werking treden en om de controle op de prestaties nog steviger in het primaire proces te integreren.

## Risico

### Kans

Zolang controle van prestatielevering en factuur onvoldoende zijn verankerd in het primaire proces, bestaat een gerede kans dat onjuistheden hierin over het hoofd worden gezien of te laat worden gesignaleerd. Naarmate de in 2024 ingestelde beheersmaatregelen binnen de IND meer routineus worden uitgevoerd, kan het aantal onjuistheden afnemen.

### Impact

Onvoldoende controle op prestatielevering en factuur kan leiden tot onverschuldigde betalingen, waardoor de lasten van IND hoger zijn dan strikt noodzakelijk. Als prestatielevering niet kan worden aangetoond en als er fouten en/of onzekerheden zitten in de controle op facturen, worden deze fouten en onzekerheden zichtbaar in de accountantscontrole. Dat kan verhinderen dat een goedkeurende controleverklaring wordt verstrekt.

## Handelingsperspectief

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

- Maak het normenkader/ de interne richtlijnen prestatieverklaren compleet en zorg ervoor dat deze teruggekoppeld worden naar de verschillende afdelingen. Beschrijf niet alleen wat een prestatieverklaring inhoudt, maar ook hoe deze opgesteld moet worden. Leg nog meer de nadruk op de aantoonbaarheid van controles op te betalen facturen. En zorg dat de factuurcontrole (inclusief de prestatieverklaring) in het primaire proces plaatsvindt;
- Laat werkgroep ReJa in ieder geval in 2025 doorgaan met zijn werkzaamheden, inclusief de kwaliteitsbeoordelingen en de regelmatige terugkoppeling van uitkomsten naar de betrokken afdelingen. Draag de werkzaamheden van de werkgroep geleidelijk over naar de 1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup> lijn, zodat bij opheffing van de werkgroep het risico op terugval wordt uitgesloten;
- Zorg niet alleen voor verbeterde afspraken met leveranciers bij nieuwe contracten maar evalueer ook bestaande contracten om te bepalen of aanpassingen mogelijk zijn, specifiek met betrekking tot prestatieverklaringen.



### 3.4 Factuurverwerking DJI verder verbeterd, kwaliteit inkoopbeheer vergelijkbaar met voorgaand jaar

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	DJI	2020	geel	geel	↗

● nieuw    ✓ opgelost    ↗ verbeterd    ↘ verslechterd    = ongewijzigd

#### Inrichting van factuurcontrole blijkt op onderdelen lastig

DJI controleert facturen niet altijd op zichtbare wijze. 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.

Facturen worden vaker zichtbaar gecontroleerd, en prestatiebewijzen worden in toenemende mate vastgelegd in de financiële administratie. Echter, de inrichting van de factuurcontrole blijkt op onderdelen lastig. Wij zien wel vanuit de steekproefcontrole dat het aantal facturen dat niet zichtbaar is gecontroleerd en waarbij de prestatie achteraf niet meer aangetoond kan worden verminderd is ten opzichte van voorgaand jaar. De prestatieonderbouwing ontbreekt soms nog voor farmacie, (rijks-) beveiligingspersoneel, ziekenhuiskosten, arbodiensten, verblijfkosten en (reiskosten)declaraties.

Naar aanleiding van deze eerder gerapporteerde bevinding heeft DJI meerdere verbetermaatregelen getroffen. Wij zien dat deze maatregelen effect hebben. Met enige regelmaat worden creditnota's ontvangen naar aanleiding van de door DJI uitgevoerde controles. DJI heeft een

monitoringsrapportage ontwikkeld en die laat per maand steeds een iets beter beeld zien van het aantal in de financiële administratie toegevoegde prestatiedocumenten. Eind 2024 werd bij 44% van de financiële facturen een prestatiedocument toegevoegd en bij 67% van de ontvangstboekingen (2023: 28% financiële facturen en 53% van de ontvangstboekingen). Ontvangstboekingen zijn facturen waarbij een 3-way match is ingeregeld. Bij een 3 way match is er een afstemming tussen de drie belangrijkste momenten in het inkoopproces: de inkooporder, de levering en de factuur.

DJI heeft in 2023 een handreiking opgesteld voor de factuurcontrole waarin de controle voor de meeste kosten is uitgewerkt. In 2024 is deze verder uitgewerkt voor de somatische zorg. Daarnaast heeft DJI diverse gesprekken gevoerd om de factuurcontrole voor het rijksbeveiligingspersoneel verder in te richten. Het blijkt lastig om de levering van dit personeel goed vast te stellen. Dit probleem speelt breder binnen het rijk dan alleen bij DJI.

Vanuit onze controle hebben wij niet altijd de juistheid van het tarief kunnen vaststellen. Soms stelden wij vast dat de facturatie niet in overeenstemming is met

de overeengekomen tarieven. Het Financieel Diensten Centrum (FDC JenV) voert op verzoek van DJI controles uit op de juistheid van de in rekening gebrachte tarieven. Van ongeveer 40% van de geselecteerde financiële facturen heeft het FDC JenV het tarief niet kunnen controleren vanwege ontbrekende of privacygevoelige informatie

#### Risico

##### Kans

Bij onvoldoende controle van de facturen bestaat het risico op onrechtmatige betalingen. Het aantal facturen dat zichtbaar wordt gecontroleerd neemt steeds verder toe. Bij facturen die niet zichtbaar zijn gecontroleerd lukt het vaker om de prestatie achteraf te onderbouwen.

##### Impact

De onzekerheid vanuit onze steekproefcontrole als gevolg van een ontoereikende factuurcontrole waarbij de prestatie achteraf niet meer onderbouwd kan worden, is significant verminderd. Het financieel belang voor de getrouwheid is zeer beperkt. De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid als gevolg van onjuiste tarieven, of het niet

kunnen controleren van de tarieven, alsmede andere onrechtmatigheden is € 32 miljoen.

### Handelingsperspectief

Agendeer de wijze van facturatie en de controle van de facturen in het opdrachtgeversberaad van de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO).

Werk de handreiking prestatieverklaren verder uit voor de facturen van het rijksbeveiligingspersoneel, leasekosten, specifiek aangevraagde schoonmaakkosten, ziekenhuiszorg en dienstkleding.

Evalueer de door het FDC JenV uitgevoerde tariefcontrole, maak indien nodig aanvullende afspraken over de factuurselectie en zie toe op een toereikende registratie van de afgesproken tarieven.

### *Onrechtmatige inkopen verminderd door gunning van rijksbrede contracten*

Het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC) van DJI voert een groot deel van de inkopen van DJI uit, maar koopt ook in voor een aantal andere agentschappen van het ministerie van JenV. Daaronder zijn het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening (Justis), IND en Justitiële ICT Organisatie (JIO). Om inkopen op een eerlijke en transparante wijze plaats te laten vinden is naleving van de Aanbestedingswet belangrijk. De aanbestedingsregels bevorderen eerlijke concurrentie en dragen bij aan verantwoorde besteding van belastinggeld.

In 2024 is de omvang van de rechtmatigheidsbevindingen van DJI als gevolg van het niet naleven van de aanbestedingsregels € 70,5 miljoen op basis van de aangegane verplichtingen. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van 2023, toen er voor € 79,9 miljoen onrechtmatig werd ingekocht.

### *Geïmporteerde fouten als gevolg van rijksbrede contracten*

Het lagere bedrag aan rechtmatigheidsbevindingen is te danken aan een daling van de zogenoemde geïmporteerde fouten (van € 55,8 miljoen in 2023 naar € 23,7 miljoen in 2024). Deze ontstaan doordat DJI verplicht gebruikmaakt van rijksbrede raamovereenkomsten. Die zijn gesloten door een categoriemanager van een ander departement. Voor een aantal van deze contracten is de maximale waarde overschreden en zijn onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten gesloten. De fouten nemen af doordat nieuwe rijksbrede raamovereenkomsten zijn afgesloten voor ICT-inhuur en organisatieadvies. De raamovereenkomst Interim Management Organisatie en Advies (IMOA) is nog steeds voor een aantal percelen onrechtmatig. De aanbesteding Interim-Management is tijdelijk opgeschort in verband met de taakstelling op externe inhuur in het hoofdlijnenakkoord. DJI kan daarom alleen gebruikmaken van de onrechtmatige overbruggingsovereenkomst.

### *Beïnvloedbare onrechtmatigheden*

In ons interim-auditrapport 2024 constateerden wij een lichte verbetering in het inkoopbeheer vergeleken met het eerste half jaar van 2023. Deze verbetering heeft zich niet doorgezet in het tweede halfjaar van 2024. Een belangrijk aandeel in de rechtmatigheidsbevindingen volgt uit het niet Europees aanbesteden van de inhuur van psychologen

en psychiaters. De waarde van deze inhuur overschrijdt regelmatig de Europese aanbestedingsgrens voor sociale en andere specifieke diensten van € 750.000. Boven dat bedrag is Europese aanbesteding verplicht. De markt voor inhuur van psychologen en psychiaters maakt het lastig een reguliere Europese aanbesteding uit te voeren. Dat komt doordat brokers en intermediairs de diensten van psychologen en psychiaters niet aanbieden. DJI heeft in 2017 informatie verzameld over de wijze waarop de aanbesteding het beste kan aansluiten op de marktsituatie. Mogelijk is deze informatie niet meer actueel.

Verder is een aanzienlijk deel van de rechtmatigheidsbevindingen te wijten aan een door DJI achteraf ontdekte fout. Die heeft te maken met het niet Europees aanbesteden van de huur van schietbanen voor een bedrag van € 19,3 miljoen. In totaal bedraagt de omvang van de door DJI en ADR geconstateerde beïnvloedbare rechtmatigheidsbevindingen over 2024 € 46,8 miljoen (in 2023 € 24,1 miljoen).

### *Harmoniseren van werkwijzen*

Vorig jaar constateerden wij dat de inkoopende organisaties van DJI verschillende werkwijzen hanteren. Het IUC heeft hierop actie ondernomen en nieuwe werkinstructies gemaakt om de vastlegging van contracten in de financiële administratie te harmoniseren.

Met het vakmanschapsprogramma stimuleert het IUC kennisuitwisseling tussen medewerkers. Het organiseert trainingen, workshops en lezingen om de kwaliteit van het inkoopbeheer binnen de diverse inkoopende organisaties



te verhogen. Daarnaast heeft het IUC in 2022 de checklist tegenlezen ingevoerd. In 2023 is deze checklist verder aangescherpt door twee tegenleesmomenten in te voeren in plaats van één. Wij hebben geconstateerd dat het tegenlezen nog niet altijd consistent wordt uitgevoerd.

### Risico

#### Kans

De kans op rechtmatigheidsfouten als gevolg van het niet naleven van de aanbestedingsregels is ongeveer even groot als in 2023. De aanbestedingswetgeving is complex. Van de 40 gecontroleerde inkoopdossiers voldeden 9 inkopen niet geheel aan de aanbestedingsregels.

#### Impact

De vastgestelde inkooponrechtmatigheden over 2024 bedragen € 70,5 miljoen, waarvan DJI € 46,8 miljoen kan beïnvloeden (2023: € 79,9 miljoen, waarvan € 24,1 miljoen beïnvloedbaar). Door het gunnen van de raamovereenkomst ICT-inhuur is de omvang van de geïmporteerde fouten sterk gedaald in 2024.

### Handelingsperspectief

Wij adviseren IUC-DJI

- een marktconsultatie uit te voeren voor de inhuur van psychologen en psychiaters en op basis van de uitkomst te bepalen of er een alternatieve, rechtmatige aanbestedingsprocedure mogelijk is;
- toe te zien op een adequate interne controle op het inkoopproces door het tegenlezen van inkoopdossiers.



### 3.5 Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring verdienen aandacht

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring*	Agentschappen zonder controleverklaring	2017	geel	geel	↗

\* De bevinding was oorspronkelijk een ‘verzamel’-bevinding met verschillende onderdelen, en droeg de titel “Financieel-administratieve verwerking beleidsprocessen”. Hiervan is op dit moment alleen het aspect ‘prestatieverklaringen’ nog relevant. De titel van de bevinding is daarom aangepast.

● nieuw    ✓ opgelost    ↗ verbeterd    ↘ verslechterd    = ongewijzigd

Het is van belang dat de agentschappen zonder controleverklaring van het ministerie van JenV voorafgaand aan de betaling van een factuur controleren of de levering van een product of dienst heeft plaatsgevonden. Ook moeten zij controleren of de levering conform overeenkomst dan wel offerte was, waar het gaat om hoeveelheden, tarieven en kwaliteit. Dat is nodig om onrechtmatige betalingen te voorkomen. Bij de agentschappen van JenV zonder controleverklaring richt onze controle zich daarom mede op het vaststellen of deze zogenoemde 3-way match, de aansluiting tussen contract/bestelorder, feitelijke levering en factuur, tijdig en zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Uit onze steekproef factuurcontrole van 85 posten over 2024 is gebleken dat er een lichte verbetering zichtbaar is ten opzichte van 2023 met betrekking tot de prestatieonderbouwingen. In onze factuurcontrole zijn 8 posten als fout of onzeker aangemerkt vanwege het ontbreken van een adequate prestatieonderbouwing, tegenover 13 posten vorig jaar. Wij merken op dat bepaalde facturen, zoals IT-licenties en IT-support, vooruit worden betaald.

De prestatieonderbouwingen worden afgegeven bij de start van de dienstverlening. Hierdoor ontbreekt zicht op de volledigheid van de afgenomen dienstverlening in de tijd.

JenV heeft een data-analyse tool ingericht om de volledigheid van de afgegeven prestatieonderbouwingen te helpen bewaken. De kwaliteit van de prestatieonderbouwing moet door de sectoren zelf worden bewaakt. Het onderbouwd vastleggen van prestatieverklaringen, als onderdeel van de administratieve basishygiëne, is een positieve stap in de goede richting. De inspanningen die binnen de agentschappen worden geleverd om deze prestatieverklaringen te verbeteren, beginnen merkbare resultaten op te leveren. Desondanks is de behaalde verbetering nog niet voldoende om de lichte bevinding af te schalen naar opgelost.

#### Risico

##### Kans

De kans op afwijkingen wordt verminderd wanneer geborgd is dat de benodigde controles altijd voorafgaand aan betaling worden uitgevoerd. Dat is nu nog niet altijd het geval.

##### Impact

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

#### Handelingsperspectief

We adviseren om gerichte maatregelen te nemen, zoals het versterken van de interne controles en het verbeteren van de richtlijnen voor prestatieverklaringen, om zo de administratieve basishygiëne rondom prestatieverklaringen te verbeteren.



### 3.6 Beheersing afpakketen bij het OM voldoende op orde

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Afpakketen – executeerbare ontnemingsmaatregelen	OM	2017	geel	lichtgroen	✓

● nieuw ✓ opgelost ✗ verbeterd ✖ verslechterd = ongewijzigd

Het Openbaar Ministerie heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om de beheersing van de afpakketen te verbeteren. Hierdoor verviel vorig jaar onze deelbevinding over waardebeslag. In 2024 hebben wij vastgesteld dat ook de maatregelen rond de volledigheid van executeerbare ontnemingsmaatregelen voldoende resultaat opleveren. Het gaat hierbij om ontnemingsmaatregelen die ten uitvoer kunnen worden gebracht omdat er geen beroep meer kan worden aangetekend. In plaats van executeerbare ontnemingsmaatregelen wordt ook wel gesproken van “openstaand recht”. Het OM heeft in oktober 2023 een digitaal dashboard geïmplementeerd en gebruikt dit nu elke 2 maanden om de stand van het openstaand recht te bepalen. Daarmee is sprake van aantoonbare sturing en monitoring. Hierdoor duiken er minder “vergeten” zaken uit het verleden op. Het aantal posten van het openstaand recht is gaandeweg afgenomen. Gezien de mate van beheersing van het openstaand recht die het OM binnen de eigen organisatie heeft gerealiseerd, achten wij het risico op het te laat opstarten van executie van ontnemingsmaatregelen voldoende teruggedrongen. Onze eerdere bevinding komt daardoor te vervallen. Een resterend aandachtspunt in de keten is het tijdig aanleveren van zaken bij het CJIB, zie hiervoor § 4.1.6.



# 4

---

4.1 Ministeriespecifieke ontwikkelingen	25
4.2 Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in het begrotingsbeheer, financieel beheer en/of materieelbeheer	29
4.3 Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in de IT-beheersing	31
4.4 Rijksbrede ontwikkelingen	32

## 4 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk rapporteren wij over ontwikkelingen die aandacht in de beheersing vragen. Ook de resultaten van rijksbrede en centrale beheronderzoeken die relevant zijn voor het ministerie van JenV komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Wij hanteren in dit hoofdstuk de volgende indeling:

- In § 4.1 rapporteren wij over JenV-specifieke ontwikkelingen die aandacht in de beheersing vragen.
- Vervolgens gaan we in § 4.2 in op de rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in het begrotingsbeheer, financieel beheer en/of materieelbeheer.
- In § 4.3 rapporteren wij over rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's die wij signaleren in de IT-beheersing. Daarbij kunnen ook onderwerpen naar voren komen die organisatiebreed van invloed zijn en niet alleen de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening raken.
- Tot slot komen in § 4.4 andere rijksbrede ontwikkelingen aan bod die voor het ministerie relevant zijn. Daaronder zijn de naleving van de AVG en duurzaamheid.

### 4.1 Ministeriespecifieke ontwikkelingen

#### 4.1.1 FDC JenV ambitieus aan de slag met doorontwikkeling, actualisering bestuurlijke governance nog af te ronden

In het eerste halfjaar na de totstandkoming van het FDC JenV heeft de focus vooral gelegen op het zeker stellen van de continuïteit van de dienstverlening. Dit is gelukt: de organisatie heeft belangrijke deadlines voor periode- en jaarafsluiting gehaald. Hierbij heeft het FDC JenV in nauwe samenwerking met DFEZ ook gewerkt aan de implementatie en inrichting van de financiële administratie voor het ministerie van Asiel en Migratie en de invlechting van inburgering in de administratie van het ministerie van JenV. Tegelijkertijd heeft het FDC JenV de kwaliteit van de dienstverlening op peil weten te houden. Eerdere vacatures zijn grotendeels vervuld en hoewel binnen het FDC JenV relatief veel externen werkzaam zijn, is het probleem van schijnzelfstandigheid beperkt. FDC JenV telt weinig zzp'ers en resterende contracten met schijnzelfstandigen worden in het eerste kwartaal van 2025 beëindigd.

Het FDC JenV start in 2025 met de verdere doorontwikkeling als dienstverleningsorganisatie. Hiervoor is een startbrief opgesteld die zich onder andere richt op het standaardiseren en uniformeren van processen, herzien van KPI's, inrichten van controles en formuleren van een

strategisch personeelsplan. De nieuwe FDC JenV-divisie 'Kwaliteit en verantwoording' heeft daarnaast in januari een conceptvisiedocument met ons gedeeld. Daarin staat beschreven welke rol de verschillende teams hebben bij het vertalen van de organisatiedoelen naar strategie en uitvoering van veranderopgaven. Hiermee wil het FDC JenV het accountbeheer, de financiële verantwoording en de interne processen van de organisatie naar een hoger niveau tillen. Het heeft daarbij specifieke aandacht voor de ontwikkelingen in de buitenwereld en voor innovatiemogelijkheden. Zowel de startbrief als het visiedocument getuigt van ambitie voor wat het FDC JenV het komende jaar wil bereiken. Een belangrijke volgende stap is om alle voornemens te vertalen naar plannen met actiehouders, mijlpalen en deadlines.

DFEZ werkt al geruime tijd aan het actualiseren van de bestuurlijke governance rond het FDC JenV en aan een beschrijving van het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie. Omdat het FDC JenV inmiddels meer dan een half jaar operationeel is, adviseren wij vlot tot een afronding hiervan te komen.

Het FDC JenV kan op de middellange termijn de kwaliteit van de administraties verhogen. In eerder met ons gedeelde documenten wordt benadrukt dat het FDC JenV verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de *dienstverlening*.

De verschillende door hen ondersteunde JenV-onderdelen en -organisaties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen *administratie*. Dit is conform de rolverdeling in het sturingsmodel van het ministerie van JenV. Tegelijkertijd heeft het FDC JenV als “administratief kruispunt” zicht op vrijwel alle financiële data in deze administraties. Op de korte termijn ligt de uitdaging voor het FDC JenV vooral in het optimaliseren van de dienstverlening. Gezien de snelle ontwikkeling van artificial intelligence zal het op de middellange termijn steeds makkelijker worden brede en integrale monitoring toe te passen. Op die manier kan een vorm van interne controle door het FDC JenV in de toekomst een belangrijke factor zijn in het verhogen van de kwaliteit van de afzonderlijke administraties. Het is daarom belangrijk dat in de governance het FDC JenV voldoende ruimte biedt om zo’n rol in te vullen, bijvoorbeeld in de vorm van “ongevraagd advies”.

*Wij adviseren:*

- *FDC JenV om alle ambities voor 2025 te vertalen naar plannen met acties en tijdlijnen;*
- *DFEZ om de actualisering van de governance voor het FDC JenV op korte termijn af te ronden. We raden aan daarbij voldoende ruimte te laten voor een toekomstige bredere invulling van interne controle die ook kan toezien op de kwaliteit van de afzonderlijke JenV-administraties.*

#### *4.1.2 Totstandkoming ministerie van Asiel en Migratie vrijwel afgerond, Inburgering overgedragen vanuit SZW*

De tweede helft van 2024 heeft in het teken gestaan van de voorbereiding en uitvoering van de departementale herschikking waartoe besloten is in het regeerakkoord.

De opdracht was om dit zo efficiënt en doelmatig mogelijk te doen. Dit betekent dat voor het ministerie van AenM alleen een eigen secretaris-generaal (SG) en een directeur FEZ worden aangesteld. Als SG zal een lid van de bestaande Bestuursraad van JenV worden benoemd die deze functie zal combineren met de huidige functie. De directeur FEZ voor het ministerie van AenM zal worden ondersteund door medewerkers vanuit de bestaande directie FEZ van het ministerie van JenV. Ook de overige ondersteunende afdelingen in de bedrijfsvoeringskolom werken voor beide departementen. De uitvoering van inburgering blijft bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie werkt op dit onderwerp onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van JenV. Slechts een beperkt aantal taken op het terrein van inburgering is binnen de organisatie van het ministerie van JenV georganiseerd, bijvoorbeeld de financiële administratie en control.

Het project om de herschikking te realiseren, is per 1 januari 2025 afgerond. Wel moeten de 2 ministeries in de eerste maanden van 2025 nog een aantal belangrijke actiepunten afwikkelen. Daaronder zijn de benoeming van de 2 topambtenaren bij het ministerie van AenM en het opstellen van werkafspraken tussen de SG’s van de 2 ministeries. Ook over inburgering moeten werkafspraken nog verder worden uitgewerkt. De afsplitsing van de financiële administratie voor het ministerie van AenM en de overdracht van de financiële administratie van de inburgeringsportefeuille zijn half januari uitgevoerd. De ADR zal de afwikkeling van de belangrijkste openstaande actiepunten volgen.

De verantwoording over 2024 door de ministeries van AenM en JenV staat in 1 jaarverslag. Wij brengen daarbij 1 controleverklaring en auditrapport uit. Voor 2025 beschikken de departementen over afzonderlijke begrotingen en zullen de departementale verantwoording en ook de controle en rapportering door de ADR separaat plaatsvinden. Voor de wettelijke controle van het jaarverslag van het ministerie van AenM 2025 richten wij een controleteam in. Waar mogelijk zal team-AenM gebruikmaken van de controles die voor het ministerie van JenV worden uitgevoerd. Rond inburgering hebben controles door team-SZW de afgelopen jaren geen inhoudelijke aandachtspunten aan het licht gebracht. Specifiek aandachtspunt in de verantwoording 2025 is de manier waarop de bedrijfsvoeringskosten tussen de 2 ministeries verdeeld worden; in de ontwerpbegroting waren deze nog volledig bij het ministerie van JenV weergegeven. Ten tijde van het opstellen van dit rapport hadden de beide ministeries nog geen besluit genomen over deze knip in de bedrijfsvoeringskosten.

#### *4.1.3 Risico op ‘parkeren’ van projectgelden bij agentschappen nog niet afgenomen*

De afgelopen 2 jaar hebben wij aandacht gevraagd voor bovenmatige bevoorschotting van projecten door het moederdepartement aan de agentschappen. Specifiek bij de toekenning van eenmalige projectbijdragen houdt het ministerie van JenV er bij de uitbetaling onvoldoende rekening mee of hier noodzaak toe bestaat, aangezien uit de nog beschikbare liquiditeitsbehoefte binnen die projecten geen behoefte blijkt. Incidenteel leidt dit ook tot een hoog saldo aan liquide middelen op de agentschapsbalans, waarbij dat saldo jaarlijks verder oploopt.

Uitbetalen van voorschotten aan agentschappen zonder dat hiertoe noodzaak bestaat, tast het budgetrecht van de Tweede Kamer aan. DFEZ is bezig met een procesbeschrijving projectgelden agentschappen. Daarin staan de processtappen met toetsingscriteria en verantwoordelijke functionaris of organisatie voor de betreffende processtap.

In een concept van de procesbeschrijving, dat wij begin 2025 hebben ingezien, valt ons op dat de rol van de opdrachtgevers in de 1<sup>e</sup> lijn (DG's maar ook onderdelen uit de SG-kolom) en van DFEZ/CBU en DEA in de 2<sup>e</sup> lijn wel wat steviger mag zijn. Zo staat er dat DG's in afstemming met DFEZ en DEA waar nodig kunnen adviseren naar aanleiding van (tussentijdse) rapportages. Wij verwachten dat, als dat nodig is, DG's ook tussentijds voorschotten bijstellen of eventueel terugvorderen als de agentschappen de gelden niet binnen het kalenderjaar of de eerste 4 maanden van het komende jaar zullen besteden aan de betreffende projecten. De termijn waarbinnen de openstaande voorschotten aan agentschappen besteed moeten zijn, is niet eenduidig in de procesbeschrijving opgenomen. Daarnaast staat in de procesbeschrijving dat de nog te besteden gelden aan hetzelfde doel moeten worden uitgegeven, terwijl de gelden worden toegekend voor een vooraf afgesproken project en niet slechts een doel.

*Wij adviseren DFEZ de procesbeschrijving op bovenstaande punten aan te passen, de beschrijving vast te stellen en de werkwijze te implementeren. Wij herhalen ons advies om DG's met een oplossing te laten komen voor de voorschotten die in het verleden te veel uitgekeerd zijn en nog steeds op de balans bij enkele agentschappen staan.*

#### *4.1.4 Werkwijze JenV bij loon-prijjsbijstelling kan onder nieuwe Regeling agentschappen tot onrechtmatigheden leiden*

Op 1 januari 2025 is de nieuwe Regeling agentschappen in werking getreden. De nieuwe regeling stelt dat financiële transacties niet zijn toegestaan als die erop gericht zijn overschrijding te voorkomen van de vermogensgrenzen die voor een agentschap gelden. De toelichting verbiedt specifiek tariefswijzigingen met dit doel, wanneer deze met terugwerkende kracht worden doorgevoerd. De reden hiervoor is dat daarmee sturing kan plaatsvinden van het resultaat en eigen vermogen. Het is wel toegestaan gedurende het jaar met tariefswijzigingen in te spelen op fluctuaties in de kosten van nog niet opgeleverde producten en diensten. Een gebruikelijke manier om dit te doen is door vooraf afspraken te maken over het indexeren van tarieven.

Maar de meeste bijdragen die het ministerie van JenV de eerste maanden van het jaar toekent aan de agentschappen, zijn niet geïndexeerd voor loon- en prijsbijstellingen (LPO). Pas bij de voorjaarsbesluitvorming wijst het ministerie van Financiën de LPO toe aan de ministeries. Vervolgens verdeelt DFEZ de LPO over de sectoren en wordt de bijdrage, en daarmee de tarieven, met terugwerkende kracht tot 1 januari verhoogd. Er is geen sprake van resultaatsturing als DFEZ de van Financiën ontvangen LPO op zuivere wijze verdeelt over de agentschappen. Met zuivere wijze bedoelen wij dat in principe bij de doorvertaling aan de agentschappen hetzelfde percentage wordt gebruikt als wat van Financiën is ontvangen, tenzij dit tot een onevenredige verdeling over de agentschappen leidt.

De toekenning van de bijdragen aan de agentschappen voor 2025 is bij de meeste agentschappen bepaald op basis van de tarieven 2024. In de instemmingsbrieven aan de agentschappen kan het ministerie duidelijker maken voor welk tijdvak de bijdrage is toegekend of vanaf welk moment. Ook zou – als vooraf besluiten over indexatie niet haalbaar blijkt – in de brieven kunnen worden vermeld dat de bij de voorjaarsbesluitvorming toegekende LPO zuiver worden verdeeld over de sectoren. Als de LPO niet zuiver worden verdeeld over de agentschappen en daarbij niet kan worden aangetoond dat er geen sprake is van resultaatsturing, kan dat leiden tot onrechtmatigheden.

*Wij adviseren DEA en DG's alle bijdragen aan agentschappen toe te kennen op basis van vooraf geïndexeerde tarieven voor het betreffende jaar.*

#### *4.1.5 Uitvoering van bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) wederom soepel verlopen, bij verantwoording 2024 verhoogd M&O-risico bij opgave inkomsten*

Het verlenen en bevoorschotten van de bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) over 2024 aan gemeenten is beheerst verlopen. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van de verantwoordingen 2023 over deze regeling. Evenals vorig jaar heeft het ministerie maatregelen genomen om het verantwoordingsproces van de regeling over 2023 beheerst te laten verlopen. Zo heeft het ministerie vooraf een risicoanalyse uitgevoerd en de voortgang van de beoordeling van de verantwoordingen bewaakt via een dashboard. Ook zijn bijzonderheden besproken in een tweewekelijks overleg van de programmadirectie Oekraïense ontheemden (pdOEK),

de Nationale Opvangorganisatie (NOO) en DFEZ. Door de maatregelen die NOO heeft getroffen bij het vooraf goedkeuren van de transitiekosten zijn de onzekerheden bij de vaststelling van de SiSa-verantwoording 2023 zeer beperkt gebleven.

In onze interim-rapportage 2024 schreven wij over de wijziging van de BooO. Het ging daarin om de eigen bijdrage en het verplicht (gedeeltelijk) stopzetten van leefgeld per 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. Dit was al mogelijk bij een vrijwillige opgave van inkomsten door de ontheemde. Bij zowel de gemeentelijke als de particuliere opvang vergoedt het ministerie van 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 stond dat de gemeenten wellicht niet direct in staat zouden zijn dit in te voeren. In 2025 zal dit leiden tot een onzekerheid in de rechtmatigheid in de verantwoording van het ministerie van AenM in 2025, waarin de SiSa-verantwoording 2024 wordt verwerkt.

Ontheemden zijn verplicht de gemeenten te informeren op het moment dat zij inkomsten hebben. Gemeenten kunnen er op basis van deze informatie toe overgaan een eigen bijdrage te innen en het leefgeld (gedeeltelijk) stop te zetten. Daarnaast kunnen gemeenten via het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (UWV) nu

ook zelf controleren of ontheemden inkomsten uit werknemerschap hebben. Met een tijdelijke oplossing hebben de gemeenten ook zicht op het sociaal-verzekeringsloon. Maar inkomsten van zzp-ers of uit het buitenland zijn niet zichtbaar. Bovengenoemde onzekerheid over de tweede helft van 2024 is hierdoor niet meer van toepassing in 2025. Wel blijft er een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bestaan.

#### 4.1.6 *Tijdigheid aanleveren ontnemingsmaatregelen verdient aandacht*

De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) bepaalt dat ontnemingsmaatregelen binnen 14 dagen bij het CJIB moeten worden aangeleverd zodra deze dubbel onherroepelijk zijn. Dit betekent dat zowel de strafrechtelijke veroordeling als de ontnemingsmaatregel definitief en niet meer voor beroep vatbaar zijn. De wettelijke termijn moet ervoor zorgen dat de tenuitvoerlegging op tijd kan beginnen. De tijdige aanlevering wordt nog niet in alle gevallen gerealiseerd. Aan het einde van 2024 werd circa 55% van de zaken binnen 14 dagen aangeleverd; dit betekent dat 45% nog niet voldoet aan de gestelde wettelijke termijn.

Tijdige aanlevering blijft daarom aandacht vragen en niet alleen bij het OM. Hoewel ook daar soms zaken blijven liggen of met vertraging worden verwerkt, ligt de oorzaak deels ook bij andere ketenpartners. De rechtbank en het hof leveren met name cassatiezaken te laat aan bij het OM. Incidenteel loopt de verwerking ook bij het CJIB vertraging op. Het CJIB is in de wet USB aangewezen als operationeel ketenregisseur. Bevordering van tijdige aanlevering van informatie in de keten is in het

Organisatiebesluit JenV noch in het Takenbesluit CJIB genoemd als expliciete taak. Toch is het overduidelijk van belang regie te voeren op de tijdige informatielevering in de keten om de termijnen uit de Wet USB te kunnen naleven. Het past daarom bij CJIB's rol als ketenregisseur om daarover met de ketenpartners in overleg te blijven en hen waar nodig aan te spreken. In dit kader adviseerden wij het CJIB in 2023 om afspraken te maken met ketenpartners over de naleving van de 14-dagentermijn, een norm of prestatie-indicator voor tijdige aanlevering vast te stellen (idealiter 90-95%), en tijdige aanlevering explicieter te bewaken door vastlegging van ontvangsten registratiedata. Ook is meer aandacht nodig voor het bewaken van hernieuwde aanlevering van zaken die door het CJIB retour zijn gezonden aan ketenpartners.

*Wij adviseren DGO te bezien of voor de naleving van de 14-dagentermijn tussen de ketenpartners aanvullende afspraken nodig zijn om het CJIB in zijn rol van ketenregisseur op dit aspect te ondersteunen.*



#### 4.1.7 Bewaken van opvolging ‘overige’ aanbevelingen recent belegd, werking moet nog blijken

In ons interimrapport besteedden wij aandacht aan de opvolging van “overige” aanbevelingen in onze rapporten over de periode 2021-2013. Deze hadden betrekking op minder urgente onderwerpen, waarbij wij wel aandachtspunten of verbetermogelijkheden zagen.

Sommige van deze aanbevelingen leken tussen wal en schip te vallen. Daarom adviseerden wij DFEZ om alle aanbevelingen te bewaken die de ADR in auditrapporten doet, totdat deze zijn ingevoerd of weloverwogen terzijde gelegd. Zo’n coördinerende rol heeft DFEZ nu al bij de urgentere onderwerpen, zoals beschreven in hoofdstuk 3. DFEZ heeft deze verantwoordelijkheid voor de overige aanbevelingen recent belegd bij het cluster Kaderstelling. Dit cluster zal bekijken hoe het de monitoring kan inpassen in de reguliere werkzaamheden en producten, danwel of het een andere werkwijze moet hanteren.

*Wij adviseren DFEZ in het halfjaarlijkse voortgangsoverzicht aan het audit committee een lijst toe te voegen met de status van opvolging van ‘overige bevindingen’ en deze bevindingen te blijven volgen totdat ze zijn geïmplementeerd of eventueel weloverwogen terzijde zijn gelegd.*

## 4.2 Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico’s in het begrotingsbeheer, financieel beheer en/of materieelbeheer

### 4.2.1 Bij verantwoording laatste HVP-mijlpaal extra aandacht nodig voor juiste onderbouwing

De Europese Unie (EU) ondersteunt lidstaten om sterker uit de coronacrisis te komen en veerkrachtiger te kunnen reageren op eventuele toekomstige crises. Daartoe is de Herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht. Dit is een financieel instrument dat de EU beschikbaar heeft gesteld. Voor Nederland is een portefeuille van € 5,4 miljard beschikbaar. In oktober 2022 heeft de Raad van de Europese Unie het Nederlandse Herstel- en veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd. Het HVP bevat 50 maatregelen die zijn uitgewerkt in 134 mijlpalen en doelstellingen.

In het raadsuitvoeringsbesluit, de operationele regelingen en de financieringsovereenkomst tussen de EU en de lidstaat zijn de rechten en de plichten opgenomen waaraan Nederland moet voldoen. In de operationele regelingen is vastgelegd hoe Nederland moet aantonen dat hij de mijlpalen en doelstellingen heeft gerealiseerd. Ook is nadrukkelijk vermeld dat de lidstaat de financiële belangen van de EU moet beschermen.

In december 2024 heeft Nederlande het 2<sup>e</sup> betaalverzoek ingediend en heeft de ADR een samenvatting van audits afgegeven. Het 2<sup>e</sup> betaalverzoek bevat 17 maatregelen uit het Nederlandse HVP en daarnaast zijn 15 mijlpalen en 6 doelstellingen opgenomen. Bij twee van deze mijlpalen was Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het

opleveren van het bewijsmateriaal dat deze mijlpalen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De oplevering van JenV voldeed in eerste instantie niet aan de EU-eisen. Een belangrijk leerpunt uit de totstandkoming van het 2<sup>e</sup> betaalverzoek is om dit bewijsmateriaal inhoudelijk zo dicht mogelijk te laten aansluiten op de precieze formulering van de mijlpaal in het goedgekeurde HVP. Ook is het belangrijk te laten zien dat financiering komt van EU-gelden. Dat kan door dit te vermelden en door het EU-logo te gebruiken op alle relevante communicatiematerialen.

Het 3<sup>e</sup> betaalverzoek staat gepland voor 2025 en hierin moet het ministerie van JenV zich nog over 1 doelstelling verantwoorden. Het ministerie moet aantonen dat de overeengekomen doelstelling is behaald. Daarnaast blijft het belangrijk te laten zien dat het beheersings- en controlesysteem heeft voldaan aan de eisen van de HVF. De EU hecht hieraan omdat het de financiële risico’s voor de EU verkleint, in het bijzonder het risico van dubbele financiering en belangenverstremgeling. Het is daarom belangrijk dat de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn de doelstelling en het beheersings- en controlesysteem tijdig en goed beoordelen en testen.

### 4.2.2 Duidelijkere afspraken wenselijk over rol categoriemanagement software versus strategisch leveranciersmanagement

Een groot deel van de inkoop binnen het Rijksinkoopstelsel vindt plaats binnen het zogenoemde categoriemanagement. Er zijn 22 inkoopcategorieën, het eigenaarschap van een categorie is belegd bij een departement. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en



Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de organisatie van het gehele stelsel.

Wij hebben rijksbreed voor 5 categorieën onderzocht hoe het inkoopproces is georganiseerd. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in de werkwijze van de verschillende categoriemanagers? Daarnaast zijn wij nagegaan hoe de monitorings- en toezichtsrelatie met stakeholders in het inkoopveld is ingericht. Uit ons onderzoek komen belangrijke aandachtspunten naar voren met betrekking tot de inrichting en het functioneren van het categoriemanagement in brede zin. Deze hebben onder andere betrekking op de wijze waarop binnen het stelsel wordt gestuurd, positionering van categoriemanagement binnen de departementen, verschillen in de mate van inzicht in de uitnutting van contracten en lacunes in de onderlinge informatievoorziening. Wij rapporteren hierover in meer detail aan BZK als stelselverantwoordelijke.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is eigenaar van de categorie voor de interdepartementale inkoop van software. Specifiek bij software, bestaat – onafhankelijk van categoriemanagement – ook de rol van Strategisch Leveranciersmanagement (SLM). SLM werkt onder mandaat van de ICBR. Net zoals bij categoriemanagement, zijn de SLM-rollen verdeeld over diverse departementen. Categoriemanagement en SLM hebben elk een eigen invalshoek. Daarbij richt categoriemanagement zich vooral op het realiseren van contracten en de aanbestedingen die daarvoor nodig zijn. De rol van SLM is om – specifiek bij een aantal grote ICT-leveranciers – de belangen van de hele Rijksoverheid te vertegenwoordigen rond essentiële

gebruiksvoorwaarden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan omgang met data; voor wie deze toegankelijk zijn, op welk continent de betreffende servers komen te staan enzovoorts. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid is SLM voor Microsoft, Amazon Web Services en Google belegd. De werkgebieden van categoriemanagement en SLM vallen deels samen, en juist daar waar sprake is van overlap is het belangrijk nauw samen te werken om tot het best mogelijke resultaat te komen. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat er binnen deze samenwerking nog verbetering mogelijk is. Daarbij kan het helpen om de onderlinge spelregels op dit punt te verduidelijken.

*Wij adviseren de Hoofddirecteur bedrijfsvoering (HDBV) om dit punt nog eens nadrukkelijk onder de aandacht van de stelselverantwoordelijke en ICBR te brengen.*

#### 4.2.3 JenV werkt gericht aan het afbouwen van schijnzelfstandigheid

Op 1 mei 2016 is de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) in werking getreden. Opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn sindsdien bij het inhuren van arbeidskrachten zelf verantwoordelijk voor het beoordelen van de arbeidsrelatie. Is de ingehuurd arbeidskracht een zelfstandige of is er sprake van een fictieve dienstbetrekking (schijnzelfstandigheid)? Een fictief dienstverband kan arbeidsrechtelijke gevolgen hebben. Daarbij gaat het niet alleen om de verplichting om sociale premies, loonheffing en pensioenpremies te betalen, maar mogelijk ook om doorbetaling bij ziekte en betaling van een ontslagvergoeding. Tot 1 januari 2025 handhaafde de Belastingdienst deze wet niet actief. Daardoor bleef de wet praktisch en financieel zonder

gevolgen. Sinds 1 januari 2025 handhaaft de Belastingdienst actief. Eventuele naheffing van sociale premies en loonheffing kan met terugwerkende kracht plaatsvinden tot 1 januari 2025. Daarbij geldt een overgangsperiode van 1 jaar waarin werkgevers en werkenden nog geen vergrijpboete krijgen als zij kunnen bewijzen dat zij stappen zetten tegen schijnzelfstandigheid. Waar sprake is van kwaadwillendheid, is naheffing mogelijk tot 5 jaar terug.

Het ministerie van JenV huurt externe arbeidskrachten in. De interpretatie of er feitelijk sprake is van een fictieve dienstbetrekking is complex. Dit kan leiden tot risico's met financiële gevolgen. Het ministerie van JenV is in het voorjaar van 2024 begonnen met voorbereidingen om in kaart te brengen bij hoeveel arbeidskrachten sprake kan zijn van een fictieve dienstbetrekking. Het heeft hiertoe een brede uitvraag gedaan bij alle JenV-onderdelen en -organisaties. De bestuursraad heeft aangegeven dat deze overeenkomsten zo snel mogelijk beëindigd moeten worden. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk als uitfaseren de bedrijfsvoering in gevaar zou brengen. Een overeenkomst kan uitsluitend worden gehandhaafd met instemming van het hoogste gezag bij het onderdeel of de organisatie. Het ministerie gaat in het voorjaar na wat de omvang van schijnzelfstandigheid per 1 januari 2025 is en evalueert dan ook of de maatregelen voldoende effect hebben.

### 4.3 Resultaten uit rijksbrede onderzoeken of (toekomstige) risico's in de IT-beheersing

#### 4.3.1 Onvoldoende zicht op voortgang

##### *NIS2-implementatie bij JenV-organisaties*

De overheid moet weerbaar zijn tegen cyberrisico's die horen bij de verwerking van gevoelige informatie. In die weerbaarheid heeft de Rijksoverheid een voorbeeldfunctie. De *Network and Information Security Directive* (NIS2) is een EU-richtlijn die bedoeld is om cyberbeveiliging in de Europese Unie te verbeteren. In Nederland wordt de richtlijn geïmplementeerd in nationale wetgeving: de Cyberbeveiligingswet. Deze wet geldt naar verwachting vanaf het derde kwartaal 2025 voor de meeste organisaties van de Rijksoverheid. De zorg- en meldplicht in de nieuwe wet stelt strikte eisen aan de inrichting van informatiebeveiliging.

Het niet naleven van de Cyberbeveiligingswet kan leiden tot (ernstige) verstoring van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imagoschade en verminderd vertrouwen van burgers in de Rijksoverheid. Zoals we ook schreven in onze interim-auditrapportage is het daarom van belang dat het ministerie van JenV tijdig inzichtelijk maakt aan welke eisen het (nog niet volledig) voldoet. Waar nodig kan het ministerie aanvullende maatregelen nemen. Een complicerende factor hierbij is dat de wet- en regelgeving nog niet definitief is.

In ons interim-auditrapport rapporteerden wij al dat een GAP-analyse zal worden uitgevoerd om inzichtelijk te maken aan welke maatregelen van de Cyberbeveiligingswet al wel of niet wordt voldaan. Het ministerie heeft hiervoor een instrument beschikbaar gesteld. Het ministerie van JenV schreef in de Voorjaarsnota 2024 dat kosten voor de verwerking van de nieuwe EU-richtlijnen in de begroting worden ingepast. Ook schreven wij dat niet het hele JenV-domein binnen de reikwijdte van NIS2 valt. 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. JenV heeft aangegeven dat de *sui generis* organisaties Hoge Raad, OM, politie en rechtspraak zijn uitgezonderd. Het bestuursdepartement, de diensten, de agentschappen en de publiekrechtelijke zbo's zonder en met rechtspersoonlijkheid zijn niet uitgezonderd van de NIS2. De verplichting voor (clusters van) privaatrechtelijke zbo's wordt nog uitgezocht.

Om te kunnen voldoen aan de vereisten van de NIS2-richtlijn heeft het departement conceptbeleidsvoornemens opgesteld voor onder andere risicomangement, leveranciersmanagement en incidentmanagement. Dit beleid moet nog verder worden uitgewerkt. Wij zien dat het CIO-office van het ministerie van JenV zich voorbereidt op de implementatie van NIS2. Het CIO-office attendeert JenV-organisaties op de verplichtingen en spoort ze aan tot invulling van NIS2-vereisten.

De bestuurders van de JenV-organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor deze implementatie. Ook moeten ze hun organisatie zelf registreren in het entiteitenregister van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Toch blijken de JenV-organisaties maar beperkt te hebben gereageerd op het verzoek om in de jaarplannen 2025 te beschrijven hoe zij invulling denken te geven aan de NIS2-richtlijn. Ook is niet bekend in hoeverre de organisaties de eerdergenoemde GAP-analyse al hebben uitgevoerd. Het CIO-office van het ministerie van JenV organiseert begin 2025 een extra NIS2-dag om expliciet aandacht te vragen voor de implementatie van NIS2.

#### *Wij adviseren*

- *de departementsleiding om ook op bestuurlijk niveau het belang van een tijdige NIS2-implementatie te agenderen;*
- *het CIO-office om te monitoren hoever JenV-organisaties zijn met de implementatie van NIS2 en zicht te houden op de registratie door de JenV-organisaties in het entiteitenregister van het NCSC.*

#### 4.3.2 *Toetsen van aansluiting tooling op functionele eisen is een aandachtspunt bij extern ontwikkelde AI*

De Rijksoverheid maakt volop gebruik van algoritmes. De impact hiervan kan groot zijn en het functioneren ervan is soms lastig te doorzien. Het gebruik van algoritmes brengt naast voordelen ook risico's en vraagstukken met zich mee rondom de uitlegbaarheid, transparantie en grip op verantwoorde werking. Ook de inrichting van de controle op algoritmes vraagt nog aandacht.

Wij onderzochten per departement de governance rond algoritmes én de uitwerking hiervan. Bij de organisatie die we onderzochten, gingen we voor één algoritme na hoe de beheersing in de praktijk wordt vormgegeven. Dit hebben we gedaan aan de hand van het ADR Onderzoekskader Algoritmes<sup>4</sup>. Hieronder beschrijven wij onze waarneming bij het ministerie van JenV.

Bij het ministerie van JenV hebben wij een beknopt onderzoek gedaan naar de pilot Game Based Assessment (GBA). GBA is een hulpmiddel bij de selectie van kandidaten voor een vacante functie. Tijdens het onderzoek heeft het ministerie van JenV besloten de pilot te pauzeren. Deze beslissing heeft geen relatie met het onderzoek. Onze waarnemingen en adviezen moeten worden gezien in het licht van de beperkte scope en het pauzeren van de pilot. Ze zijn relevant als de pilot wordt voortgezet en als algemeen advies bij vergelijkbare nieuwe AI-projecten.

Het algoritme is ontwikkeld door een externe leverancier. Het IAMA (Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes) en de ontvangen documentatie beschrijven verschillende kwaliteitscriteria/prestatie metrieken (zowel voor de prestatie als de bias van het model), geformuleerd door de leverancier. De onderbouwing voor de keuze van de prestatie metrieken en de grenswaarden hiervoor ontbreken. Idealiter zou het ministerie van JenV zelf moeten nagaan of de technische eigenschappen van de tooling – toegepast bij het ministerie – passen bij de functionele eisen die het ministerie van JenV heeft opgesteld.

*Wij adviseren om te laten zien in hoeverre met de door de externe leverancier geformuleerde technische specificaties wordt voldaan aan de functionele eisen voor de situatie bij het ministerie van JenV. Desgewenst kan het ministerie bij het ministerie van BZK (als regiehouder) vragen om rijksbrede richtlijnen hoe om te gaan met inkoop/verwerving van algoritmes.*

## 4.4 Rijksbrede ontwikkelingen

### 4.4.1 Implementatie Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) nog niet afgerond

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. 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. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de Rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving.

Het ministerie van JenV rapporteerde in 2019 dat 4 organisaties in het JenV-domein de AVG-implementatie nog niet afgerond hadden: de politie, COA, DJI en OM. In ons auditrapport delen wij jaarlijks ons beeld van de voortgang binnen deze trajecten.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft in 2024 zowel organisatorische als beleidsmatige aanpassingen gedaan om te kunnen voldoen aan de AVG. Tevens heeft het op operationeel niveau activiteiten georganiseerd, zoals het vullen van het verwerkingsregister en het uitvoeren van data protection impact assessments (DPIA's). Naar verwachting zullen in het eerste kwartaal van 2025 alle beoogde aanpassingen doorgevoerd zijn, zodat het OM in 2025 kan voldoen aan de AVG.

DJI heeft de geplande implementatie van de AVG opnieuw verschoven, nu van 2025 naar 2027. De AVG-implementatie bij DJI wordt bemoeilijkt door verschillende wettelijke regimes en een veelheid aan gehanteerde systemen en legacy-problematiek. In ons auditrapport 2023 adviseerden wij HDBV en DI&I om de jaarlijkse voortgang van de AVG-activiteiten door DJI te laten rapporteren. We adviseerden de voortgang af te zetten tegen een realistische mijlpalenplanning en in overleg met achterblijvende organisaties vast te stellen of gecommuniceerde einddata realistisch waren en adequate sturing was ingericht. Maar DJI heeft geen actuele en realistische mijlpalenplanning beschikbaar. Zonder verdere maatregelen verwachten wij dat de AVG-implementatie bij DJI de komende jaren niet afgerond zal worden.

<sup>4</sup> <https://www.auditdienstrijk.nl/kennis-delen/onderzoekskader-algoritmes>

Met betrekking tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) hebben wij bij uitblijven van informatie geen voortgang op de AVG-implementatie kunnen vaststellen.

De politie is een *sui generis* rechtspersoon. De korpschef is verantwoordelijk voor de leiding en het beheer en de minister draagt (politieke) verantwoordelijkheid voor het gehele beheer, waaronder compliance. DGPenV heeft ons geïnformeerd dat er geen proces is ingericht om de AVG-implementatie van de politie te monitoren of er toezicht op te houden door de minister. Als reden hiervoor geeft DGPenV aan dat in het kader van de verwerking van persoonsgegevens de korpschef verwerkingsverantwoordelijke is als bedoeld in de AVG en de Wpg en primair verantwoordelijk voor het implementeren van de AVG en de monitoring daarop. De minister is verantwoordelijk voor het stelsel en kent een sturingsrelatie (het geven van aanwijzingen) met de korpschef. De Autoriteit Persoonsgegevens is de toezichthouder die toezicht houdt op de naleving van de AVG en Wpg door de korpschef. De korpschef legt verantwoording af aan de minister onder meer in managementrapportages en een jaarverantwoording waarin deels op AVG en Wpg wordt ingegaan in verband met de politieke verantwoordelijkheid. De AVG-implementatie was in 2023 nog niet afgerond.

Alle JenV-organisaties (met uitzondering van de *sui generis*) rapporteren in de tertaalrapportages over de voortgang van mogelijke privacyrisico's. Daarnaast leveren de JenV-organisaties jaarlijks een *self assessment* aan van prestatie-indicatoren op het gebied van privacymanagement.

Deze worden gecontroleerd door de privacy officer van de organisatie (1<sup>e</sup> lijn). De uitkomsten worden besproken met de Chief Privacy Officer (CPO) van het ministerie van JenV. Gezien het tijdsplan van dit proces was de uitkomst hiervan nog niet beschikbaar.

Wij adviseren DI&I:

- in overleg met DJI, COA en OM vast te stellen of er actuele AVG-implementatieplannen zijn, en of deze een realistische einddatum of tenminste de meest urgente tussentijdse mijlpalen bevatten, inclusief een beschrijving van wat nodig is om deze te bereiken;

- te zorgen voor een monitoringsplan bij DI&I gericht op alle achterblijvers met periodieke, eenduidige rapportages aan HDBV.

Wij adviseren DGPenV:

- de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de AVG-implementatie bij de politie te evalueren.



4.4.2 *Ontwikkeling van efficiënte, betrouwbare en impactvolle duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid*

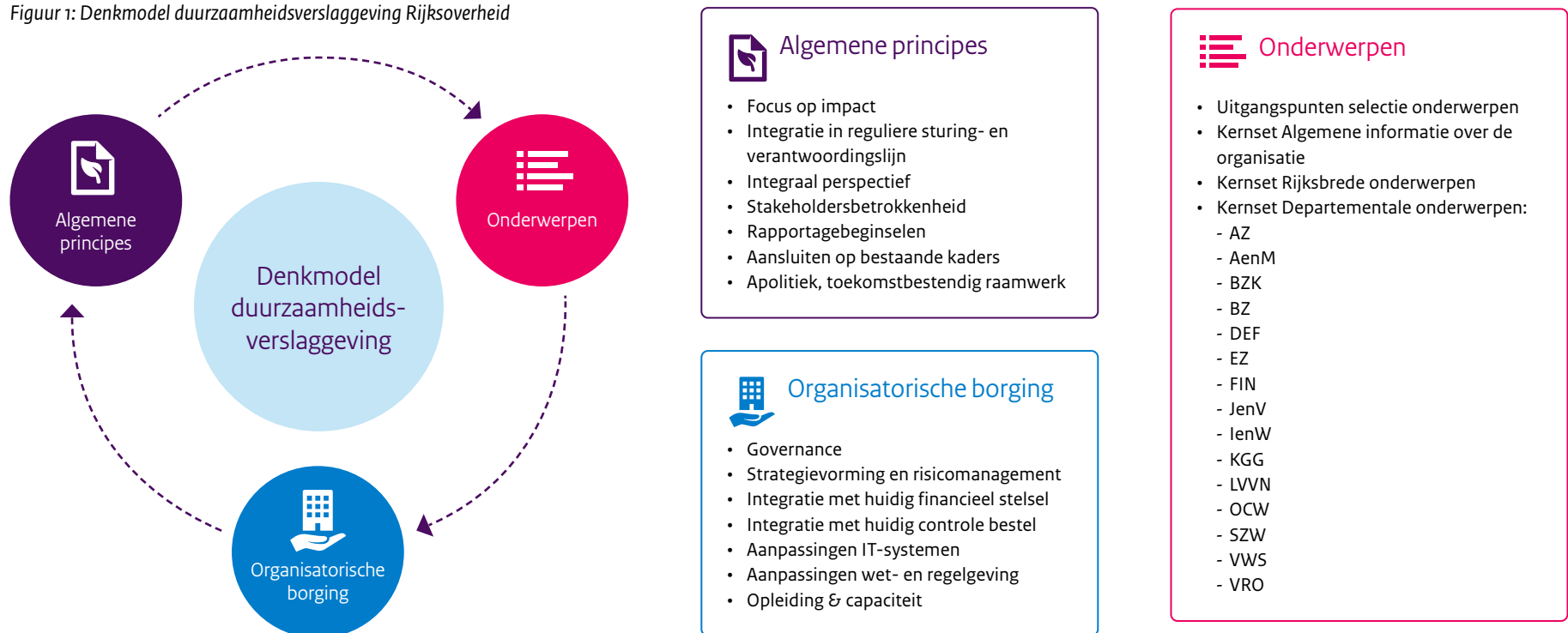
In 2024 onderzocht de ADR duurzaamheid en duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. We wilden beter inzicht krijgen in de stand van zaken en diversiteit van duurzaamheidsverslaggeving. Ook hebben we een duidelijker beeld gekregen van het ontwikkeltraject naar effectieve en efficiënte verslaggeving over duurzaamheid binnen het Rijk.

In de eerste helft van 2024 hebben wij onderzocht over welke onderwerpen de Rijksoverheid rapporteert. We baseerden ons onderzoek op de duurzaamheidsthema's uit de European Sustainability Reporting Standards (ESRS). De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn eerder gerapporteerd via onze interim-auditrapporten 2024 en het Tussentijds Rijksbreed beeld ADR 2024. Uit ons onderzoek bleek onder andere dat de departementen een breed scala aan duurzaamheidsonderwerpen behandelen. Om deze huidige situatie te kunnen beoordelen en vast te

stellen of er wordt gerapporteerd over de juiste thema's en met voldoende diepgang, is een gewenste eindsituatie noodzakelijk.

Omdat er nog geen duidelijke, algemene kaders en richtlijnen bestaan voor duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid, heeft de ADR in de tweede helft van 2024 een denkmodel ontwikkeld (zie figuur 1). Dit model biedt een framework voor het opzetten van duurzaamheidsverslaggeving bij de Rijksoverheid.

Figuur 1: Denkmodel duurzaamheidsverslaggeving Rijksoverheid





Het model beschrijft:

1. Algemene principes: de uitgangspunten en randvoorwaarden die leidend zijn voor duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. Een belangrijk uitgangspunt is het aansluiten bij bestaande kaders, zoals de Europese richtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), de wereldwijde standaard voor duurzaamheidsverslaggeving Global Reporting Initiative (GRI) en het concept brede welvaart. Een tweede belangrijk uitgangspunt is het zoveel mogelijk gebruikmaken van de reguliere sturing- en verantwoordingslijnen.
2. Onderwerpen: de duurzaamheidsthema's waarover zowel de afzonderlijke ministeries als het Rijk als geheel gaan rapporteren, inclusief de vereisten aan de kwaliteit van deze informatie. De onderwerpen variëren van algemene informatie over de organisatie tot specifieke thema's op het gebied van milieu, sociale en economische aspecten, en governance (ESG).
3. Organisatorische borging: op hoofdlijnen de systematiek (governance, structuur, processen en systemen) die nodig is om de rapportage en informatievoorziening over deze thema's optimaal te ondersteunen.

Het denkmodel werken wij momenteel verder uit, in samenwerking met betrokkenen binnen en buiten de Rijksoverheid. Wij verwachten het model in de eerste helft van 2025 af te ronden.



## Bijlagen

---

Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	37
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	42



## Bijlage 1 **Controleverklaring van de onafhankelijke accountant**

Aan: de minister van Justitie en Veiligheid

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2024 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid over 2024 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2024 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2024 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2024 met de toelichting daarbij;
- de in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2024;
- de overzichten over 2024 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

#### *De basis voor ons oordeel*

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2024 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

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

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

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2024 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

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

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

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij het hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale. Het ministerie heeft in 2024 verder gewerkt aan de concernbrede frauderisicoanalyse. Ten behoeve hiervan is het ministerie met JenV-organisaties, onder andere de agentschappen en de shared service centra, het gesprek aangegaan over fraude- en corruptie-risico's. Daarbij blijft JenV de organisaties stimuleren om de fraude- en corruptie-risico's – waar dit nog niet gebeurde – van een inschatting op kans en impact te voorzien en de ingerichte beheersmaatregelen vast te leggen.

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

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

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben risicogericht vastgesteld dat boekingen in de financieel-administratieve systemen plaatsvinden onder adequate functiescheiding, en aanvullend data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Hierbij hebben wij o.a. aandacht besteed aan handmatige boekingen van zekere omvang met een ongebruikelijke combinatie van

rekening en transactietype of geboekt door een ongebruikelijke verwerker. Verder hebben wij de zakelijke beweegredenen onderzocht van significante transacties met de baten- en lastenagentschappen, en overige verbonden partijen en andere transacties die ongebruikelijk lijken, waaronder transacties met onduidelijke onderliggende behoeftestelling. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

- Er zijn risico's bij de verantwoording van (bijvoorbeeld onvolledige) opbrengsten (interne fraude) bij de baten- en lastenagentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Hierbij zijn we nagegaan of er voldoende functiescheiding aanwezig is, de juiste grondslagen en afgrenzing zijn gehanteerd. Voorts hebben wij journaalboekingen gecontroleerd van posten die mogelijk buiten het reguliere proces om in de financiële administratie zijn verantwoord. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op wederrechtelijk onttrekken van financiële middelen door medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, bijbehorende baten- en lastenagentschappen en diensten en eventuele derden. Wij onderzoeken daarom jaarlijks opzet, bestaan en werking van het autorisatiebeheer van de gebruikte financieel-administratieve systemen, en in het bijzonder de betaalorganisatie waaronder het beheer van crediteurenstamgegevens. Bij onze gegevensgerichte werkzaamheden stellen wij vast dat aan de juiste crediteuren is betaald. Aanvullend hebben wij met behulp van data-analyse gecontroleerd of sprake is geweest van het kortstondig wijzigen van bankrekening-/IBAN-gegevens en opmerkelijke patronen in de uitgaande geldstroom. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikt over een database van (vermoedens van) integriteits-schendingen, waaronder schendingen van financiële aard, en informeert de ADR elk tertaal actief of financiële integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Aanvullend spreken wij meerdere malen per jaar met de Coördinator Integriteit; onder andere over mogelijke signalen van fraude, opvolging die daaraan gegeven wordt en activiteiten die het ministerie ontplooit om integere omgang met personen, geld, goederen en data te bevorderen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij opzet, bestaan en werking beoordeeld van de maatregelen die Justitie en Veiligheid heeft getroffen om inkopen en aanbestedingen rechtmatig, waaronder op objectieve wijze, tot stand te brengen. Bij het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij onder andere beoordeeld of toereikend bewijs van levering aanwezig is. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden) waartegen onvoldoende wordt opgetreden, bij de toekenning en vaststelling van subsidies en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O-beleid. Als onderdeel van onze gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan de risico's en maatregelen rond de regelingen voor de opvang van ontheemden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude bij dienstverleningsprocessen waarbij baten- en lastenagentschappen en diensten van het ministerie van Justitie en Veiligheid aan burgers producten (besluiten, verklaringen) verstrekken die een economische waarde vertegenwoordigen. Bij onze controle besteden wij aandacht aan de aansluiting tussen aantallen producten en gerapporteerde opbrengsten alsmede aan de wijze waarop organisaties waarborgen dat eventuele quasi-goederen op gecontroleerde wijze worden beheerd. Voor zover niet reeds afgedekt door onze werkzaamheden inzake volledigheid van opbrengsten, betreft dit risico's waarbij een eventueel financieel effect relatief gering zal zijn. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

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

met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

### Verklaring over de in het jaarverslag 2024 opgenomen andere informatie

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

- het deel algemeen (aanbieding jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de bedrijfsvoeringsparagraaf, met uitzondering van de in paragraaf 1 daarvan opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2024;
- de voorgeschreven bijlagen.

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

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat<sup>1</sup>.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

<sup>1</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport. Dit betreft de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

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

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

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2025. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

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

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

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2024, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie<sup>2</sup>;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarin opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

<sup>2</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

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

Den Haag, 14 maart 2025

Auditdienst Rijk

## Bijlage 2 **Onderzoeksverantwoording**

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

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

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

### *Overschrijding van rapporteringstoleranties*

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2024. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven rapporteringstoleranties.

### *Controle op frauderisico's*

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door één of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden).

### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties van één persoon bij meerdere WNT-instellingen (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in paragraaf 1.1 van de Regeling Controleprotocol WNT 2024. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

## Onderzoek beheer

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

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

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Ook vanuit de IT-beheersing kunnen onderwerpen naar voren komen die niet alleen de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening raken.

Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2024 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- de processen die de inrichting van het 3 *Lines Model* binnen de financiële functie bepalen;
- de processen ter borging van verantwoord gebruik van artificiële intelligentie;
- de processen die onderdeel uitmaken van het Rijksbrede categoriemanagement bij inkopen van generieke goederen en diensten.

## Onderzoek totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of

de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

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

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 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 inschatting van 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 beheersingsmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het management is ervoor verantwoordelijk om de risico's die wij signaleren in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die het ministerie moet beheersen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

## Openbaarmaking

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten. De minister van Justitie en Veiligheid dient dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 21 mei 2025, te plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).



# Colofon

---

Auditrapport 2024  
Ministerie van Justitie en Veiligheid (vi)

*Datum*  
14 maart 2025

*Kenmerk*  
2025-000009929

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