

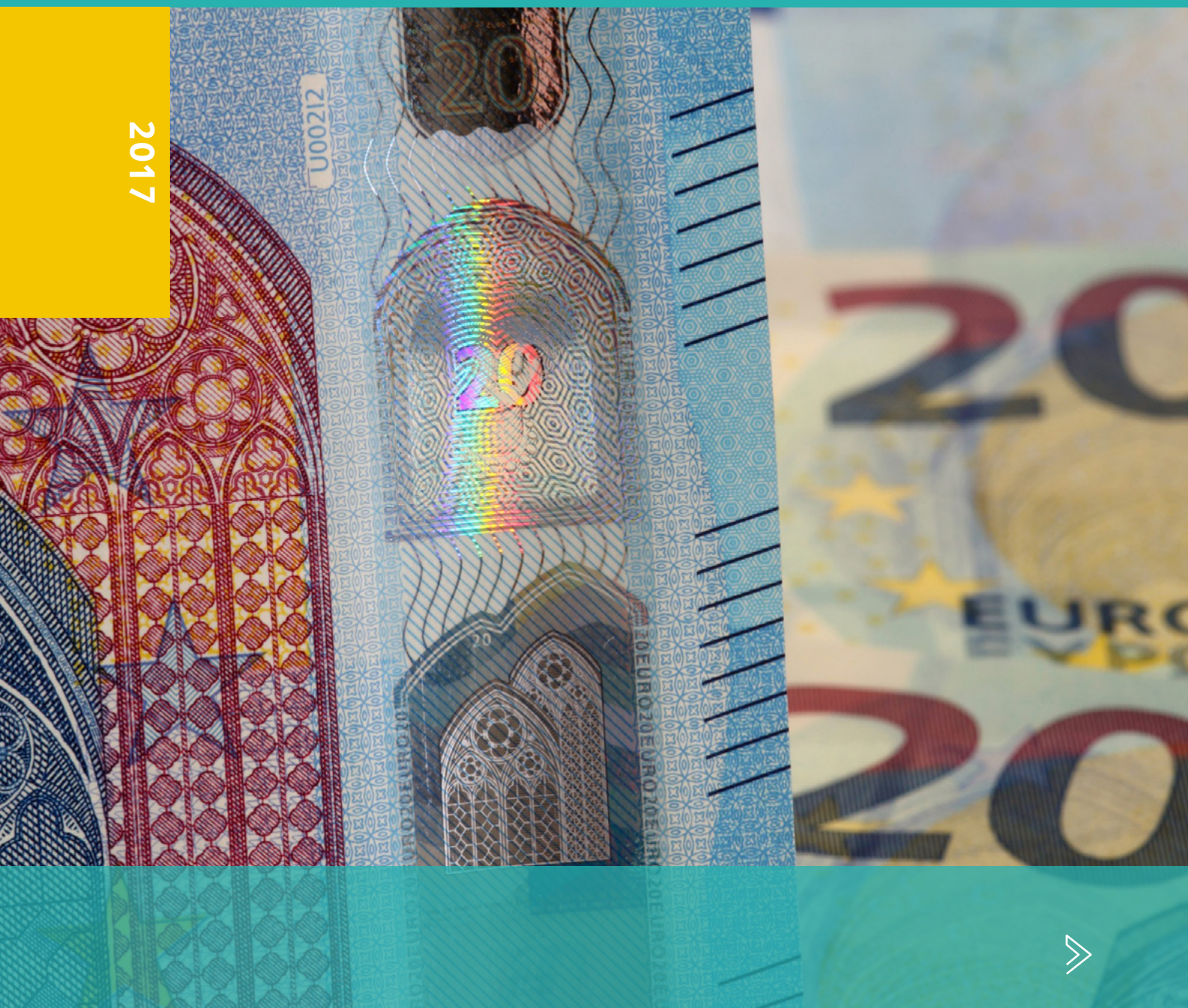


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Rapport bij het jaarverslag

2017



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

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

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

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

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	11
3.1	Oordeel over de financiële informatie	11
4	Bedrijfsvoering	13
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	13
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	14
4.3	Opgeloste onvolkomenheden	14
4.4	Onvolkomenheden	15
4.5	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	24
5	Beleidsresultaten	25
5.1	Sporenonderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut	25
5.2	Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer	29
5.3	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	31
6	Uitgelicht: politie	32
6.1	Sturing op de inzet van politiecapaciteit	32
6.2	Capaciteitsmanagement: meer aandacht maar nog wel belemmeringen	34
7	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	40
7.1	Reactie minister van VenJ	40
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	43
	Bijlage	
	Over het verantwoordingsonderzoek	45

1 Onze conclusies

In de afgelopen jaren is er stevige kritiek geuit op het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Gesteld werd dat het ministerie te intern gericht was, informatie binnenhield en onvoldoende samenwerkte, zowel binnenshuis als met externe partners. Op basis van onze onderzoeksbevindingen waren ook wij kritisch, omdat de kwaliteit van het financieel beheer en de controlfunctie niet op orde waren. Daarnaast constateerden we dat het de minister niet was gelukt om de ambities en beleidsdoelen van de verschillende onderdelen en uitvoeringsorganisaties van het ministerie integraal te sturen en te beheersen.

Op dat terrein is met het meerjarig veranderprogramma *VenJ Verandert* het ministerie in 2016 een nieuwe weg ingeslagen. Elementen in dit programma zijn onder meer aandacht voor de strategie, een goed begrotingsproces en intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerken van het ministerie. Dit traject moet van het ministerie een open en transparante organisatie maken die een betrouwbare partner is en die resultaten levert in een veranderende samenleving. Het verder op orde brengen van het financieel beheer is onderdeel van het veranderprogramma en opgenomen in het programma *Verbeteren financiële beheersing begroting (suitvoering) en intern toezicht*.

Het realiseren van de ambities om de noodzakelijke veranderingen te realiseren is een majeure opgave die tijd en energie kost en daadkracht vraagt. Ons beeld hierover is wisselend. Er zijn positieve ontwikkelingen waaronder een betere samenwerking en meer transparantie bij de ambtelijke leiding van het ministerie. Dit zien we terug in de beter verlopen begrotingsvoorbereiding 2017. Ook heeft het ministerie belangrijke voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd voor de formele herinrichting van de controlfunctie. De reorganisatie is van start gegaan op 1 april 2017.

We zijn minder positief over het tempo waarin enkele langer bestaande tekortkomingen op onderdelen van de bedrijfsvoering worden opgelost. Andere beoogde veranderingen vragen evenwel meer tijd, zoals een betere samenwerking en transparantie in alle lagen van het ministerie. Het samenbrengen van alle schakels in de ketens voor een beheerste uitvoering blijft een belangrijk aandachtspunt. Dit is mede afhankelijk van een verandering in gedrag en cultuur.

Resultaten veranderprogramma wisselend

Een positieve ontwikkeling is dat bij de ambtelijke leiding het oplossen van problemen en het maken van financiële afwegingen meer in gezamenlijkheid gebeurt. Ambities en

beleidsdoelstellingen van de verschillende onderdelen en uitvoeringsorganisaties worden beter integraal gestuurd en beheerst. Er is beter inzicht in de kwaliteit van het financieel beheer.

Aan de andere kant constateren wij dat samenwerking en transparantie nog niet alle lagen van het ministerie hebben bereikt. En ook de ketensamenwerking blijft punt van aandacht. We hebben hier in 2012 aandacht voor gevraagd in ons rapport *Prestaties in de Strafrecht-keten*. Dit jaar hebben wij aanvullend onderzoek gedaan naar het sporenonderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). We constateren dat de capaciteit van het NFI om sporenonderzoeken uit te voeren nog niet goed aansluit op de behoefte van de politie en het Openbaar Ministerie.

Controlfunctie verbeterd, borging nog niet afgerond

Een goede controlfunctie is essentieel. Deze moet zorgen voor de informatie die nodig is voor een goed onderbouwde begroting en voor een beheerste uitvoering van die begroting, zodat gedurende het jaar bijgestuurd kan worden. Bovendien is een goede controlfunctie voor dit ministerie nadrukkelijk van belang. VenJ heeft veel uitvoerings- en ketenorganisaties die op verschillende manieren worden gefinancierd en aangestuurd. Zo maken het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen deel uit van het ministerie. Andere zelfstandige organisaties staan op afstand van het ministerie, zoals de politie, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Raad voor de Rechtspraak. De bijdragen die het Ministerie van VenJ aan deze organisaties verstrekt zijn wel in de begroting en de verantwoording van het ministerie opgenomen.

We constateren dat de controlfunctie weliswaar verbeterd is, maar nog niet op orde en nog onvoldoende geborgd. In 2016 heeft het ministerie belangrijke voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om de controlfunctie te versterken en om het eigenaarschap van uitvoerende diensten en organisaties op afstand te herbeleggen. De formele start van de reorganisatie stond gepland op 1 januari 2017. Mede omdat de medezeggenschapsraden meer duidelijkheid wilden over het plaatsingsproces is vertraging ontstaan. De formele invoering is daarom uitgesteld naar 1 april 2017.

In 2016 is, vooruitlopend op de reorganisatie, een aantal maatregelen genomen die direct positief effect hebben gehad. Een voorbeeld is de verbeterde communicatie en samenwerking tussen de controllers van de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) en de directoraten-generaal. Daardoor was op centraal niveau meer en eerder informatie beschikbaar over de te verwachten mee- en tegenvallers op financieel gebied.

Andere maatregelen moeten nog genomen worden, deels omdat deze pas kunnen worden genomen als de reorganisatie formeel van start gaat. Zo zijn de verantwoordelijkheden tussen de controllagen nog niet beschreven en is nog niet overal ketencontrol ingericht.

Onderdelen van de bedrijfsvoering nog niet op orde

Al enkele jaren concluderen wij dat het inkoopbeheer en het subsidie- en bijdragenbeheer niet op orde zijn. Ook in 2016 zijn de verbeteringen te beperkt. Het toezicht en verschillende maatregelen hebben in 2016 nog niet altijd het gewenste effect in de uitvoering. Zo worden bij inkoop nog te veel fouten gemaakt, doordat de Europese aanbestedingsregels en de interne procedures niet altijd worden nageleefd. Bij het subsidie- en bijdragenbeheer constateren wij bijvoorbeeld dat risicoanalyses ontbreken of niet tijdig zijn opgesteld. Deze risicoanalyses moeten inzicht geven in de misbruikgevoeligheid van subsidies en bijdragen, zodat het ministerie passende maatregelen kan nemen om misbruik te voorkomen.

Positief is dat het inkoopbeheer bij de Dienst Justitiële Inrichtingen en het personeelsbeheer in 2016 verder op orde zijn gebracht. Daarentegen constateren we in 2016 dat het financieel beheer bij het NFI en de informatiebeveiliging niet op orde zijn.

Beperkte verantwoording over politie in het jaarverslag van het ministerie

De minister van VenJ heeft zowel een kaderstellende als een beherende rol bij de politie. In zijn kaderstellende rol geeft de minister vorm aan de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel. Wij verwachten daarom dat de minister in het jaarverslag van het Ministerie van VenJ ingaat op de invulling van deze rol. We constateren echter dat de minister in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ slechts summier ingaat op de uitdagingen die er nog liggen. Hij schrijft dat de politie een nieuwe governance heeft vastgesteld, waardoor korpsleiding en eenheidsleidingen beter in staat zijn om tijdig bij te sturen waar dat nodig is. Daarbij geeft hij aan dat in het laatste jaar (2017) van de vorming van de nationale politie veel van de ingezette trajecten worden afgerond, waaronder het verbeteren van de interne sturing en beheersing bij de politie en het versterken van de governance. Welke trajecten dat betreft en welke trajecten om welke reden langer gaan duren wordt niet toegelicht. Zo wordt niet duidelijk wat de stand van zaken is rondom de invoering van het capaciteitsmanagement bij de politie. In hoofdstuk 6 staan wij uitgebreider stil bij het capaciteitsmanagement van de politie. Hieruit blijkt dat er binnen de politie inmiddels meer aandacht is voor capaciteitsmanagement. Belemmeringen liggen met name in het nog niet stabiel zijn van de personele bezetting (zowel kwantitatief als kwalitatief), als in een cultuur waarin sturen op capaciteit als een inperking van persoonlijke vrijheden wordt gezien. Dit leidt er nog niet toe dat de politie al voldoende stuurt op de meest effectieve inzet van haar capaciteit.



Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van één tolerantiegrensoverschrijding.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over het financieel beheer/ controlfunctie, het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement, het beheer van subsidies en bijdragen, de informatiebeveiliging en het financieel beheer bij het NFI. In 2016 zijn er vijf onvolkomenheden bij het ministerie.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het forensisch onderzoek door het NFI. Verder gaan we in op eerder door de minister gedane toezeggingen naar aanleiding van eerdere onderzoeken door de Algemene Rekenkamer. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Uitgelicht politie': we gaan in dit hoofdstuk in op de politie, omdat de minister vergaande bevoegdheden jegens de politie heeft. Hij stelt weliswaar de begroting en het jaarverslag van de politie vast en is verantwoordelijk voor het beheer, maar deze verantwoording is geen formeel onderdeel van het jaarverslag van VenJ. Wij gaan in op de bevindingen uit ons onderzoek naar de wijze waarop de politie stuurt op de inzet van haar capaciteit.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 24 april 2017 ontvingen van de minister van VenJ.

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van VenJ staat voor een krachtige rechtsstaat in een veilig democratisch Nederland. Dit is nader uitgewerkt in zeven kernthema's: Nederland veiliger, nationale veiligheid, bestendinging en versterking rechtsstaat, nationale politie, slachtoffer centraal, immigratie en asiel en modernisering kansspelbeleid. In het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ geeft de minister aan dat in 2016 de veiligheid, versterking van de rechtsstaat en het in goede banen leiden van de asielstroom centraal stonden.

Het Ministerie van VenJ heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 13.192 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 13.251 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 2.375 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van VenJ beslaan 5,90% van de totale rijksuitgaven over 2016.

Ministerie van Veiligheid en Justitie in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	12.373	12.831	13.251
Uitgaven	12.625	12.718	13.192
Ontvangsten	1.444	1.377	2.375
Fte's	28.139	27.460	27.248

Toelichting op de verplichtingen en de uitgaven

In 2016 zijn de verplichtingen en de uitgaven gestegen ten opzichte van 2015. Deze stijging wordt met name verklaard door de stijging op artikel 31 Nationale Politie.

In 2016 verstreekte het ministerie in totaal een bedrag van ongeveer € 5,3 miljard aan de politie (40% van de totale uitgaven van het ministerie). Dit is een stijging van ongeveer € 0,4 miljard ten opzichte van 2015. In 2016 is besloten tot verhoging van de uitgaven van de politie. Dit is nader toegelicht in de 1e en 2e supplettoire begroting 2016. Het gaat onder andere om budgettoevoegingen voor de loonbijstelling, de hogere kosten die samenhangen met de hogere asielinstroom en de intensivering op basis van het rapport *Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016-2020*.

Toelichting op ontvangsten

De ontvangsten zijn ten opzichte van 2015 toegenomen met bijna € 1 miljard. Deze stijging wordt mede verklaard door de stijging op artikel 33 Veiligheid en Criminaliteitsbestrijding en artikel 37 Vreemdelingenketen. De stijging van de ontvangsten op artikel

33 wordt mede verklaard door de hogere ontvangsten bij het afpakken van crimineel vermogen (ongeveer € 272 miljoen gestegen ten opzichte van 2015). Het Openbaar Ministerie zet in het kader van de strafrechtelijke vervolging onder meer in op ontnemingsvorderingen van wederrechtelijk verkregen voordeel, verbeurdverklaringen en ontnemingen als onderdeel van een transactie of schikking. In 2016 is in totaal een afpakbedrag ontvangen van € 416,5 miljoen. Dit resultaat wordt bepaald door enkele grote zaken.

De hogere ontvangsten op artikel 37 worden verklaard door de onttrekkingen uit de asielreserve als gevolg van de hogere verwachte asielinstroom. De asielreserve is in 2010 gecreëerd met als doel om fluctuaties in de lastig voorspelbare uitgaven voor (de instroom van) asielzoekers op te vangen. In 2016 betrof het onttrekkingen ten behoeve van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Ontwikkelingen

Het ministerie heeft een belangrijke opgave als het gaat om de veiligheid, de versterking van de rechtsstaat en het in goede banen leiden van de asielstroom. Ook heeft het ministerie in 2016 een start gemaakt met het meerjarig veranderprogramma *VenJ Verandert*, met als doel de openheid en transparantie te verbeteren en de interne werkwijze aan te passen.

De toestroom van asielzoekers heeft in 2016 veel inspanning gevraagd. Het ministerie en zijn partners zijn er, volgens de minister, in geslaagd om alle asielzoekers een vorm van opvang te bieden, de uitstroom van statushouders uit de eerste opvang te versnellen en te zorgen voor voldoende onderwijs, zorg en huisvesting. Tegelijkertijd nam Nederland in EU-verband maatregelen om de instroom beter te kunnen beheersen.

Tijdens de verhoogde asielinstroom van 2015-2016 is door de staatssecretaris van VenJ een beroep gedaan op alle gemeenten om voor voldoende capaciteit te zorgen om asielzoekers op te kunnen vangen. Toen de asielinstroom vanaf het tweede kwartaal van 2016 sterk afnam, is geconstateerd dat de plannen voor ruim honderd opvanglocaties niet tot uitvoering hoefden te worden gebracht. Gemeenten hebben in veel gevallen al wel kosten gemaakt voor de planvorming. De bestaande arrangementen om gemeenten tegemoet te komen in kosten die voor de realisatie van opvangcentra worden gemaakt, zijn echter niet van toepassing op planvormingskosten van niet-gerealiseerde opvanglocaties. Begin 2017 is, in overleg tussen het ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een eenmalige afspraak gemaakt over de vergoeding hiervan door het ministerie.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Wij hebben geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 48,3 miljoen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van VenJ in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. Het totaal van de baten in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 3,1 miljard. Het foutbedrag van € 48,3 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens van € 30,6 miljoen.



De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit aanbestedingsfouten bij onder andere het Nederlands Forensisch Instituut, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is opgenomen omvat in totaal € 126,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32, 33 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 6,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 32 en 91. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ die de artikelgrens overschrijden.

4 Bedrijfsvoering

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

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Over het jaar 2015 constateerden we vier onvolkomenheden in de bedrijfsvoering waarvan één ernstige, namelijk het financieel beheer/controlfunctie. In 2015 was er nog onvoldoende voortgang geboekt in het structureel verbeteren van de controlfunctie. Ook was het ministerie er in 2015 niet in geslaagd om de al langer bestaande onvolkomenheden bij het personeelsbeheer, het inkoopbeheer van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het subsidie- en bijdragenbeheer op te lossen. In 2016 is het aantal onvolkomenheden gestegen van vier naar vijf.

In 2016 is het ministerie gestart met het veranderprogramma *VenJ Verandert*. Het ministerie heeft in 2016 veel werk verzet, waaronder de voorbereidende werkzaamheden voor de herinrichting van de controlfunctie. De formele start van de herinrichting is 1 april 2017. In 2016 zien we de eerste resultaten van de ingezette verandering, zoals een open en transparante samenwerking bij de ambtelijke leiding, beter verlopen begrotingsvoorbereiding en is DFEZ versterkt. Gezien deze verbeteringen merken we het financieel beheer/controlfunctie aan als een onvolkomenheid en niet meer als een ernstige onvolkomenheid. In 2017 zullen de herinrichting, het goed positioneren en het verder verbeteren van de controlfunctie nog veel inspanningen vragen.

Verder constateren we dat het inkoopbeheer bij de DJI en het personeelsbeheer in 2016 dusdanig zijn verbeterd dat beide onvolkomenheden zijn opgelost. Daarentegen zijn er in 2016 nieuwe onvolkomenheden bij gekomen. We constateren tekortkomingen bij de informatiebeveiliging, het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement en het financieel beheer van het NFI.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenJ voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van vijf onvolkomenheden.

Onderwerp	2014	2015	2016
Financieel beheer/ controlefunctie	Onvolkomenheid	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Subsidie- en bijdragenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Personeelsbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Inkoopbeheer Dienst Justitiële inrichtingen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Inkoopbeheer bestuursdepartement	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid
Financieel beheer Nederlands Forensisch Instituut			Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Personeelsbeheer verbeterd

In 2016 is het personeelsbeheer verbeterd. De afdeling Control van de Dienst Personeel en Organisatie (DP&O) is verder versterkt waardoor de DP&O naast een kaderstellende en coördinerende rol ook een meer controlerende rol heeft vervuld. Door onder andere het uitvoeren van interne controles heeft het ministerie goed inzicht in de stand van zaken van de verbeteracties en de te nemen maatregelen. Een goed personeelsbeheer is voor het Ministerie van VenJ belangrijk, omdat het een ministerie is met een groot personeelsbestand en de personele uitgaven van het kerndepartement ongeveer € 2 miljard bedragen.

In 2016 is het aantal vorderingen en nabetalingen als gevolg van mutaties met terugwerkende kracht verder gedaald. Ook het aantal dienstonderdelen dat de norm van 80% geregistreerde functioneringsgesprekken haalt is verbeterd. De uitvoering van de procedures door de dienstonderdelen vraagt op bepaalde onderdelen nog wel aandacht. Net als in 2015 zijn de personeelsdossiers nog niet altijd volledig. Er ontbreken verplichte stukken in het personeelsdossier, zoals de eed en belofte en onderbouwingen van besluiten, met name bij de toepassing van artikel 8 BBRA (salarisverhoging voor een medewerker die al het maximumsalaris van zijn schaal heeft bereikt). Ook het tijdig registreren van functioneringsgesprekken blijft bij een aantal dienstonderdelen nog een aandachtspunt.

4.3.2 Inkoopbeheer Dienst Justitiële Inrichtingen is verbeterd

Het inkoopbeheer bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verbeterd. De DJI heeft in 2015 en 2016 uitvoering gegeven aan het *Verbeterplan inkoopbeheer*. In 2016 zijn de resultaten van de verbeteringen zichtbaar. Dit heeft geresulteerd in een verdere daling van de omvang van de onrechtmatige uitgaven naar ongeveer € 12,3 miljoen (2015: € 16,7 miljoen).

Verder heeft de DJI voldoende beheersmaatregelen om onrechtmatigheden te voorkomen dan wel tijdig te signaleren. De DJI zal ook de komende periode verbeteracties doorvoeren. Zo wordt het contractenregister nog verder op orde gebracht en krijgen enkele specifieke beheersmaatregelen een structurele borging.

Tot slot vragen wij aandacht voor de factuurcontrole. Het gaat hierbij met name om de kwaliteit van de onderbouwingen van de prestatieverklaringen en de controle op de in rekening gebrachte tarieven. De DJI werkt momenteel aan verbeteringen op dit aspect.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 Financieel beheer/controlfunctie: verbeterd, maar nog niet voldoende geborgd

De afgelopen jaren was het financieel beheer van het ministerie niet op orde. In ons verantwoordingsonderzoek 2015 constateerden wij dat de controlfunctie nog onvoldoende verbeterd was en hebben daarom het financieel beheer mede vanwege de hardnekkigheid als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt. Het niet goed functioneren van de controlfunctie zagen we als een belangrijke achterliggende oorzaak van de problemen in het financieel beheer.

Wij zijn positief over de in 2016 ingezette verandering en de eerste resultaten. Ondanks de verbeteringen constateren wij ook dat het financieel beheer nog niet op orde is. Het realiseren van deze structurele verbetering en het borgen hiervan vraagt tijd, ook al omdat dit alles naast structuuraanpassing ook te maken heeft met cultuur en gedrag.

Meer samenwerking en transparantie bij ambtelijke leiding

In februari 2016 is het ministerie formeel gestart met het veranderprogramma *Ven/Verandert*. Het programma richt zich onder meer op het verbeteren van de informatie en communicatie en op het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende dienstonderdelen van het ministerie. Daarnaast wil het ministerie een heldere visie en strategie als leidraad voor keuzes en meer aandacht voor het maatschappelijk resultaat.

Direct bij de start van het programma zijn concrete acties in gang gezet. Een deel van de acties is in 2016 gerealiseerd, zoals het instellen van de brede bestuursraad en zogenoemde dialoogsessies. Ook zijn er acties gestart die gedurende het gehele programma doorlopen, zoals het organiseren van bijeenkomsten in het kader van de vergroting van de professionaliteit.

In 2016 zien we de eerste resultaten op het gebied van samenwerking en transparantie. In oktober 2015 is een brede bestuursraad ingesteld, waar naast de directoraten-generaal (DG's) ook de grote uitvoerings- en ketenorganisaties (Openbaar Ministerie, politie, Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen) deel van uitmaken. Door directe betrokkenheid van deze grote uitvoeringsorganisaties is er sprake van betere informatie uitwisseling en besluitvorming op centraal niveau. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Positief is ook de meer open relatie tussen directies onderling en tussen directies en DFEZ. De komende periode is de uitdaging om het gehele ministerie om te vormen tot een organisatie waarin samenwerking en transparantie vanzelfsprekend zijn, omdat verkokering binnen het ministerie in sommige gevallen nog diepgeworteld is.

Herinrichting controlfunctie nog niet afgerond, controlfunctie wel verbeterd

Eind 2015 heeft het Ministerie van Financiën afspraken gemaakt met het Ministerie van VenJ, resulterend in het programma *Verbeteren financiële beheersing begroting(suitvoering) en intern toezicht VenJ*. De herinrichting van de controlfunctie en het herbeleggen van het eigenaarschap van uitvoerende diensten en organisaties op afstand zijn onderdelen van dit programma. Ook moeten alle uitgaande brieven en nota's met mogelijke financiële consequenties aan de DFEZ worden voorgelegd. De DFEZ zorgt voor de afstemming met het Ministerie van Financiën.

In 2016 is het ministerie gestart met de voorbereidende werkzaamheden voor onder andere de herinrichting van de controlfunctie. In eerste instantie stond de formele invoering van het controlmodel gepland voor 1 januari 2017. Mede omdat de medezeggenschapsraden meer duidelijkheid wilden over het plaatsingsproces is vertraging ontstaan. De formele invoering is daarom uitgesteld naar 1 april 2017.

Naast de voorbereidende werkzaamheden heeft het ministerie gewerkt aan de uitwerking en de implementatie van maatregelen. Een deel van de maatregelen is uitgevoerd, voorbeelden zijn: een academisch niveau als eis voor het uitvoeren van de controlfunctie en de DFEZ is direct hiërarchisch opgehangen onder de secretaris-generaal (SG). Andere maatregelen zijn nog niet uitgevoerd en lopen mee in het programma *Verbeteren financiële*

beheersing begroting(suitvoering) en intern toezicht. Voorbeelden zijn het beschrijven van de verantwoordelijkheden tussen de controllagen en de inrichting van ketencontrol.

We constateren dat de rol en positie van de DFEZ als concerncontroller in 2016 zijn versterkt. DFEZ is meer in positie gekomen, mede omdat de DFEZ alle uitgaande brieven en nota's met mogelijke financiële consequenties moet beoordelen. Ook heeft directeur FEZ een *standing invitation* in de bestuursraad. Hoewel dit formeel is constateren wij in de praktijk dat de directeur FEZ regulier deelneemt aan de bestuursraad. Verder heeft de DFEZ de relatie met de DG's versterkt door deel te nemen aan de overleggen binnen de DG's en door het periodiek uitwisselen van informatie met de controllers van de directies en de uitvoerings- en ketenorganisaties. Hierdoor heeft DFEZ een beter beeld van de begrotingsuitvoering.

Zoals eerder aangegeven, is de herinrichting in 2016 nog niet geformaliseerd. Het is dan ook belangrijk om na de formele start snel de resterende maatregelen uit te voeren die moeten zorgen voor een verdere verbetering en structurele borging van het financieel beheer en de controlfunctie. In 2017 handhaaft het Ministerie van Financiën het voorafgaand toezicht.

Begrotingsvoorbereiding beter verlopen

In 2016 is de begrotingsvoorbereiding beter verlopen dan het jaar ervoor. We constateren dat de DFEZ hier een centrale rol in heeft gespeeld. Naast een duidelijke inrichting van het proces heeft de DFEZ de ingebrachte financiële onderbouwing van de directies getoetst. Tevens heeft de DFEZ in voorbereidende notities voor de bestuursraad inzichtelijk gemaakt wat de knelpunten waren. Mede hierdoor waren er geen interne discussies over de cijfers. Ook de deelname van de grootste uitvoerings- en ketenorganisaties aan de bestuursraad is een positieve ontwikkeling. Dit maakte het mogelijk om concrete gevolgen van bezuinigingen bij de verschillende organisaties direct te benoemen en een inhoudelijke discussie te voeren over prioriteiten op VenJ breed niveau. Door inzicht in de uitdagingen van andere DG's ontstond ook meer begrip en bereidheid om elkaar te helpen.

Wel zijn er nog aandachtspunten. Deze aandachtspunten volgen uit een door het ministerie uitgevoerde evaluatie in oktober 2016. Een aandachtspunt is de late besluitvorming. Door het bespreken van alle plannen en wensen en door de consensusgerichte aanpak heeft het proces (veel) tijd gekost. Ook bleek niet iedere directie in staat om scenario's uit te werken voor het geval dat claims niet zouden worden toegekend of er zelfs extra bezuinigingen nodig zouden zijn. Dergelijke scenario's zijn juist een hulpmiddel bij de besluitvorming.

Financiële informatiesystemen

Ten aanzien van de financiële informatiesystemen constateren we op diverse punten een positieve ontwikkeling. Zo is het crediteurenstambeheer centraal belegd, waarmee kwetsbaarheden inzake fraudegevoeligheid en foutieve betalingen beheersbaar zijn gemaakt. Het autorisatiebeheer en het beheer van de derdenrekeningen vraagt nog wel aandacht van het ministerie.

Aan de basis van diverse processen binnen VenJ ligt een belangrijke beheersmaatregel: het toepassen van functiescheiding. Deze functiescheiding vindt zijn weerslag in het financiële informatiesysteem Leonardo, door het toekennen van (systeem)rechten aan medewerkers (het autorisatiebeheer). We constateren dat regelmatig gebruik wordt gemaakt van het (tijdelijk) overdragen van toegekende rechten aan andere medewerkers. In sommige gevallen heeft dit geleid tot het doorbreken van functiescheidingen. Dit heeft overigens niet geleid tot onrechtmatigheden. We vinden de mogelijkheid dat meer functies in één hand komen te liggen zeer ongewenst en brengt (fraude)risico's met zich mee.

Ook het beheer van derdenrekeningen vraagt aandacht. Deze rekeningen zijn er om gelden te verantwoorden die moeten worden afgewikkeld met andere partijen (derden) en die dus niet ten laste of ten gunste van de VenJ-begroting mogen komen. Ultimo 2016 bedraagt het saldo van de derdenrekening ongeveer € 650 miljoen. Het ontbreekt enerzijds aan eenduidige verantwoordingsprincipes waardoor een juist gebruik van de derdenrekening niet goed mogelijk is. Anderzijds ontbreekt een gedegen (tussentijdse) analyse van de geldstromen op de derdenrekening. Door onbekendheid met de regelgeving bleken achteraf mutaties op de derdenrekening niet of niet volledig geregistreerd. Als gevolg hiervan hebben herstelacties ultimo 2016 plaatsgevonden.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VenJ aan om na de formele start van de herinrichting van de controlfunctie en het herbeleggen van het eigenaarschap de resterende verbetermaatregelen uit te voeren. Daarnaast is het noodzakelijk om actief aandacht te blijven geven aan samenwerking en transparantie binnen het ministerie en in de keten. Onderzoek naar cultuur en gedrag kan helpen om inzicht te krijgen in de mogelijke barrières en knelpunten die samenwerking en transparantie in de weg staan.

4.4.2 Subsidie- en bijdragenbeheer: verbeterd, maar onderdelen vragen nog aandacht

In 2016 heeft het ministerie gewerkt aan het op orde brengen van het subsidie- en bijdragenbeheer. Positieve ontwikkelingen zijn dat het toezicht en de controle door de DFEZ is versterkt en dat er minder fouten zijn gemaakt bij het vastleggen van verleende

en afgerekende bijdragen en subsidies. Daarnaast zijn er ook nog verbeteringen noodzakelijk bij de aanwezigheid van de risicoanalyses en op onderdelen van het toezichtbeleid.

Toezicht en controle verbeterd

Gedurende 2016 concludeerde het ministerie ook zelf dat de kwaliteit van het subsidie- en bijdragenbeheer nog onvoldoende was verbeterd. Vanaf 1 november 2016 heeft de DFEZ daarom voorafgaand toezicht op het subsidiebeheer ingesteld bij de dienstonderdelen Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, directoraat-generaal Straffen en Beschermen, directoraat-generaal Politie, directoraat-generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het doel van voorafgaand toezicht is om vast te stellen dat wordt voldaan aan alle eisen voor toekenning, afwijzing, wijziging en/of vaststelling continuering of beëindiging van subsidies. Deze eisen zijn vastgelegd in rijksbrede en VenJ-brede regels en voorschriften. De eerste effecten van voorafgaand toezicht zijn zichtbaar, maar het blijkt dat er nog steeds correcties noodzakelijk zijn en dat relevante documenten ontbreken in de subsidiedossiers.

Aanwezigheid en tijdigheid van risicoanalyses vragen nog aandacht

Voorafgaand aan het verstrekken van bijdragen en subsidies dient een risicoanalyse opgesteld te worden. De risicoanalyse is een belangrijke beheersingsmaatregel om inzicht te krijgen in de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij zowel de bijdragen als subsidies constateren we dat over 2016 risicoanalyses te laat zijn opgesteld of nog ontbreken. Daarnaast zijn de aanwezige risicoanalyses niet altijd van voldoende kwaliteit en met voldoende diepgang uitgevoerd. Een risicoanalyse dient voorafgaand aan de verstrekking van een subsidie en een bijdrage opgesteld te worden en niet achteraf. Met behulp van een risicoanalyse kan immers worden bepaald of al dan niet tot verstrekking van een subsidie/bijdrage kan worden overgegaan. Daarnaast moet aan de hand van de risicoanalyse ook worden bepaald welk verantwoordingsarrangement gewenst is om de gesignaleerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te verkleinen of weg te nemen. Wij bevelen daarom aan het opstellen en het actualiseren van risicoanalyses een vaste plaats te geven in de planning- en controlcyclus.

Verbeteren van het toezichtbeleid nodig

Het toezichtbeleid, waaronder het reviewbeleid, moet nog verbeterd worden. Het reviewbeleid beschrijft dat wordt toegezien op de kwaliteit van de accountantscontrole bij de ontvangers van een subsidie of bijdrage. Het is positief dat de dienstonderdelen komen tot een selectie van uit te voeren reviews, waarbij risicogericht wordt nagedacht over de vraag

waar een review moet plaatsvinden. De afwijkingen die aan de selectie ten grondslag liggen, zijn echter niet zichtbaar gedocumenteerd. Verder constateren wij dat het aantal uit te voeren reviews in zekere mate afhankelijk is van de beschikbare capaciteit bij de Auditdienst Rijk. Indien hier de capaciteit niet toereikend is, kan dit leiden tot het uitvoeren van minder reviews dan gewenst door de dienstonderdelen.

Verder stellen we vast dat enkele instrumenten van het toezichtbeleid, waaronder toezichtarrangementen en accountantsprotocollen, in 2016 niet actueel waren. In samenwerking tussen de dienstonderdelen en de DFEZ zal in 2017 verder worden gewerkt aan het actualiseren van deze instrumenten.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan de ingezette verbeteringen te continueren en te werken aan de structurele borging van het (toezicht op het) subsidie- en bijdragenbeheer.

4.4.3 Inkoopbeheer bestuursdepartement: verdient aandacht

In 2016 constateren we een achteruitgang van het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement. Het bedrag aan onrechtmatige inkoopuitgaven is in 2016 toegenomen tot ongeveer € 23,7 miljoen (2015 € 4,1 miljoen). Hoewel de beheersmaatregelen om onrechtmatige uitgaven tegen te gaan in opzet aanwezig zijn constateren we dat de werking van deze maatregelen op een aantal aspecten verbetering behoeft. Hieronder lichten wij deze aspecten toe.

Kwaliteit van de interne (rechtmatigheids)rapportages

We constateren dat de maandelijkse (rechtmatigheids)rapportages wat kwaliteit en betrouwbaarheid betreft in hoge mate afhankelijk zijn van het dienstonderdeel dat de betreffende rapportage opstelt. Dit kan ertoe leiden dat de rapportages door de dienstonderdelen verschillend worden geïnterpreteerd en opgesteld, waardoor onjuiste informatie wordt gerapporteerd aan het management. Het is behulpzaam om rapportages te uniformeren en te harmoniseren, teneinde de kwaliteit te verbeteren. Ook het toezicht op de kwaliteit van de rapportages dient te worden versterkt. Het is van belang dat de Directie Informatisering & Inkoop (DI&I) samen met de Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's) de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de interne rapportages vergroot. Wij bevelen aan om bij de herinrichting van concerncontrol ook de rol en taak van DI&I te betrekken. Naast de coördinerende en kaderstellende rol zou DI&I een meer controlerende rol moeten gaan vervullen.

Inhuurcontracten voor ICT niet altijd rechtmatig verlengd

We vragen aandacht voor de procedures rond verlengingen van contracten en overeenkomsten, omdat we constateren dat de aanwezige beheersmaatregelen bij verlengingen onvoldoende werken. Zo stellen we vast dat verlengingen niet altijd conform de oorspronkelijke uitvraag worden uitgevoerd. Overeenkomsten worden soms ten onrechte verlengd na afloop van het project. Het komt ook voor dat er wordt verlengd terwijl het maximaal aantal overeengekomen verlengingen reeds is bereikt. Beide varianten komen voor bij de verlengingen van ICT-inhuurcontracten. De in 2016 geconstateerde onrechtmatigheid die hiermee samenhangt bedraagt ongeveer € 7 miljoen.

Start nieuwe wijze aanbesteden tolkdiensten

De binnen het ministerie gebruikelijke wijze van inhuren van tolken voldoet niet meer aan de in 2016 gewijzigde wet- en regelgeving. De hiermee samenhangende onrechtmatigheid over 2016 bedraagt ongeveer € 6,3 miljoen. Het ministerie is in 2016, op basis van een door ABDTOPConsult uitgevoerd onderzoek, gestart met een passend aanbestedings-traject. Hiertoe is inmiddels een VenJ-breed transitieprogramma opgestart dat, gelet op de complexiteit en impact op de organisatie, naar verwachting in 2018 wordt voltooid.

Inrichting Dynamisch aankoopstelsel niet conform geldende procedures

Tot slot constateren wij dat het in 2016 opgestarte Dynamisch aankoopstelsel (DAS) niet voldoet aan de geldende procedures. Het ministerie is in 2016 gestart met de instelling van een DAS voor de inhuur van ICT-deskundigheid en organisatieadvies. VenJ bepaalt hierbij de beste prijs-kwaliteitverhouding via onder andere interviews met de top drie (of vijf) aanbieders. Deze werkwijze is niet toegestaan op basis van de wet- en regelgeving. Daarnaast is op grond van het transparantiebeginsel en gelijkheidsbeginsel bepaald dat vooraf alle gunningscriteria in de aankondiging of aanbestedingsstukken precies en ondubbelzinnig moeten zijn geformuleerd en ook zo moeten worden toegepast op alle aanbieders die een offerte hebben ingediend. De hiermee samenhangende onrechtmatigheid over 2016 bedraagt ongeveer € 5 miljoen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan:

- de interne (rechtmatigheids)rapportages verder te uniformeren en harmoniseren;
- de taak en de rol van DI&I te versterken, zodat DI&I een meer controlerende rol kan gaan vervullen;
- het in 2016 opgestarte Dynamisch aankoopstelsel zodanig aan te passen dat wordt voldaan aan de geldende procedures en onrechtmatigheden worden voorkomen.

4.4.4 Financieel beheer Nederlands Forensisch instituut: niet op orde

Bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) zijn onderdelen van het financieel beheer niet op orde. Zo zijn er tekortkomingen in het inkoopbeheer en bij de financiële administratie. In de zomer van 2015 heeft het NFI zelf gekeken naar zijn dienstverlening, de onderliggende processen, systemen en de competenties van zijn medewerkers. Het NFI concludeerde zelf dat de situatie als onvolkomen te kwalificeren was. De in 2015 geconstateerde tekortkomingen raakten, zowel de bedrijfsvoering als de dienstverlening. In paragraaf 5.1 staan wij uitgebreider stil bij het sporenonderzoek door het NFI.

De problemen in het financieel beheer zijn deels ontstaan door de taakstellingen, maar zijn vooral veroorzaakt door de eerder gemaakte inrichtingskeuzes om bijvoorbeeld de afdeling Administratieve Organisatie en Interne controle af te schaffen en de inkoopfunctie over te hevelen naar het Shared Service Center. Om deze reden is het NFI in september 2015 een integraal verbeterprogramma gestart.

Reorganisatie en voortgang verbeterprogramma

Het integraal verbeterprogramma is een meerjarig programma (tot en met 2018) met als doel de bedrijfsvoering van het NFI duurzaam te professionaliseren en te borgen. Naast het realiseren van verbeteringen in de bedrijfsvoering was 2016 ook het jaar waarin de nieuwe organisatie op 1 april van start is gegaan en waarin de nieuwe divisie Bedrijfsvoering is gevormd.

We constateren dat het NFI een goed inzicht heeft in de aanwezige tekortkomingen en de voortgang van de verbeteracties. Het is hier ook transparant over. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de periodieke rapportages van het NFI aan het Ministerie van VenJ.

In 2016 heeft de divisie Bedrijfsvoering van het NFI diverse verbeteringen kunnen doorvoeren. Zo is er een divisiejaarplan 2016 opgesteld, is de planning- en controlcyclus opgezet, zijn procesbeschrijvingen beschreven en herschreven en voldoen de P&O processen aan de eisen die gesteld zijn in het BasisControlePlan HR-processen. Naast de gerealiseerde verbeteringen zal het NFI ook nog verbeteringen moeten realiseren op verschillende andere onderdelen. De verbeteracties die doorlopen in 2017, zijn onder andere de implementatie van de planning- en controlcyclus, het verbeteren van het inkoopproces, het ontwikkelen van een nieuw kostprijsmodel en het verbeteren van de financiële administratie. Een onderdeel hiervan is het borgen van de kwalitatief verbeterde administratieve processen en het efficiënter maken ervan.

Fouten bij inkoop

De materiële uitgaven van het NFI zijn voor een substantieel deel onrechtmatig. In 2016 is door de tekortkomingen in het inkoopbeheer € 16,4 miljoen van de materiële uitgaven (ongeveer de helft van het totaal) onrechtmatig en is een bedrag van € 1,3 miljoen onzeker. Deze onrechtmatigheden worden vooral veroorzaakt doordat er contracten ontbreken en aanbestedingsregels niet altijd zijn nageleefd.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan erop toe te zien dat het financieel beheer bij het NFI structureel wordt verbeterd. Belangrijke onderdelen die verbeterd moeten worden zijn het inkoopbeheer en de financiële administratie.

4.4.5 Informatiebeveiliging: sturing en doorvoeren maatregelen moet beter

Wij hebben een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar informatiebeveiliging bij de departementen. De toenemende digitalisering bij de rijksoverheid vereist continue aandacht voor informatiebeveiliging. Verstoring van ICT-systemen en inbreuken op de betrouwbaarheid van informatie kunnen de belangen van individuen, organisaties of de samenleving schade toebrengen. In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2016* gaan wij hier uitgebreider op in.

Uitgangspunt bij ons onderzoek is de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van een ministerie, die het informatiebeveiligingsbeleid vaststelt, uitdraagt en hierover verantwoording aflegt. Wij baseren onze bevindingen op onderzoek naar de sturing op de informatiebeveiliging en naar de feitelijke invulling van informatiebeveiligingsmaatregelen bij twee kritieke systemen per departement. Wij hebben daarbij gebruikgemaakt van de onderzoeksbevindingen van de Auditdienst Rijk.

Onderzoeksuitkomsten sturing op informatiebeveiliging

Het ministerie heeft een managementsysteem ingericht om te sturen op informatiebeveiliging. Met betrekking tot de sturing op informatiebeveiliging zijn verschillende maatregelen onderzocht. Hiervan heeft het ministerie er een beperkt aantal ingericht. Enkele voorbeelden waarvoor het ministerie nog niet (voldoende) maatregelen heeft genomen zijn:

- Voor (nieuwe) ontwikkelingen rond of inkoop van informatiesystemen wordt niet op basis van een risicoafweging bepaald welke informatiebeveiligingsmaatregelen van toepassing zijn.

- Op centraal niveau is er onvoldoende zicht op de maatregelen die relevant zijn voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening, doordat belangrijke delen van deze maatregelen decentraal zijn geïmplementeerd.
- Op centraal niveau is er onvoldoende zicht op periodieke testen en evaluaties waarmee de goede werking van de geïmplementeerde maatregelen wordt getoetst.

Onderzoeksuitkomsten feitelijke informatiebeveiliging bij twee kritieke systemen

Naast de sturing op informatiebeveiliging, zijn twee kritieke systemen onderzocht op de toepassing van de benodigde informatiebeveiligingsmaatregelen. Wanneer de informatiebeveiliging van kritieke systemen niet goed is geregeld, kan dit leiden tot een zeer ernstige of onomkeerbare verstoring van de bedrijfsprocessen waardoor de dienstverlening aan burgers en/of informatievoorziening aan de politiek in het geding komt of waardoor de Staat grote (imago)schade lijdt.

Bij beide systemen is een derde van de maatregelen ingericht. Een voorbeeld van een maatregel die het ministerie nog niet (voldoende) heeft ingericht is het periodiek beoordelen van de toegangsrechten tot de onderzochte systemen door de systeemeigenaar.

Voor één systeem is er nog geen Security Information en Event Management systeem ingericht.

Aanbeveling

Wij constateren dat het ministerie op centraal niveau niet beschikt over voldoende informatie over de maatregelen van informatiebeveiliging om goed te kunnen (bij)sturen. Ook heeft het ministerie onvoldoende controleerbare informatiebeveiligingsmaatregelen getroffen met betrekking tot de kritieke systemen. Wij adviseren de minister de sturing op de informatiebeveiliging te intensiveren en de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen voor de kritieke systemen toe te passen.

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. In het totstandkomingsdossier van de bedrijfsvoeringsinformatie zijn in 2016 verbeteringen aangebracht. Zo is gewerkt aan een controleerbare onderbouwing van de weging die heeft plaatsgevonden om te bepalen welke onderwerpen wel en welke niet worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het tijdig aanleveren van informatie door de organisatieonderdelen ten behoeve van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf is een punt van aandacht.



5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van VenJ. Dit jaar hebben we gekeken naar het sporenonderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut (zie § 5.1). In § 5.2 gaan we in op toezeggingen die zijn gedaan bij twee eerdere Rekenkameronderzoeken naar prestaties in de strafrechtketen en het bestrijden van witwassen. Ten slotte geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van VenJ; zie § 5.3.

5.1 Sporenonderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut

Door het uitvoeren van sporenonderzoek draagt het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) bij aan het oplossen van misdrijven. Het sporenonderzoek - ook wel 'forensisch zaakonderzoek' genoemd - is een belangrijke schakel in de strafrechtketen voor het opsporen en veroordelen van de dader. Het is dan ook van belang dat de prestaties van het NFI (de capaciteit voor sporenonderzoek) en de behoefte van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) (de vraag naar sporenonderzoek) voldoende op elkaar aansluiten, zowel qua aantallen als doorlooptijden van sporenonderzoek.

Wij constateren dat het NFI in 2016 minder geproduceerd heeft dan afgesproken. Van de ingestuurde sporen is 75% binnen de afgesproken levertijden (normlevertijden) afgehandeld. Voor 2017 heeft het NFI aangepaste normlevertijden voorgesteld, waarmee ze het probleem van overschrijdingen verwacht te kunnen voorkomen. Of de nieuwe normlevertijden aansluiten op de behoefte van de politie en het OM en welke gevolgen ze hebben voor het vervolg van een zaak in de strafrechtketen, is daarbij nog de vraag.

De politie en het OM moeten scherpe keuzes maken welke sporen ze insturen naar het NFI, omdat de onderzoekscapaciteit van het NFI begrensd is. Harde cijfers over de precieze behoefte aan forensisch zaakonderzoek waren tot dusverre niet beschikbaar. Eind 2016 hebben de politie en het OM een interne notitie opgesteld waaruit blijkt dat de behoefte aan forensisch zaakonderzoek bijna anderhalf maal zo groot is als de huidige capaciteit van het NFI. De gewenste levertijden per soort spoor hebben de politie en het OM nog niet in kaart gebracht. Om capaciteit en behoefte qua aantal en levertijd beter op elkaar aan te laten sluiten, zou onder regie van de minister bepaald moeten worden wat het NFI minimaal aan sporenonderzoek zou moeten leveren ten behoeve van de waarheidsvinding in strafzaken. Oftewel, welke kernproductie moet het NFI minimaal leveren zowel qua

aantallen als levertijden. Een eerste stap hiervoor is reeds gezet. De minister heeft het NFI en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd te bezien hoe de vraag naar forensisch onderzoek nauwkeuriger geraamd kan worden. Naar verwachting is dit onderzoek begin 2018 gereed.

5.5.1 Kerntaken en financiering van het NFI

Met het oog op waarheidsvinding in strafzaken voert het NFI, conform de Regeling taken NFI, drie kerntaken uit:

- het verrichten van onafhankelijk forensisch zaakonderzoek;
- het ontwikkelen en implementeren van nieuwe methoden en technieken;
- het zijn van een (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum.

De meeste capaciteit van het NFI (ongeveer 70%) gaat naar het verrichten van onafhankelijk forensisch zaakonderzoek.

De grondslag, doelstelling en kerntaken van het NFI zijn vastgelegd in de Regeling taken NFI. De minister moet ervoor zorgen dat het NFI over middelen beschikt voor de uitvoering van de kerntaken. Het NFI krijgt via artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding jaarlijks voor de kerntaken een budget, waarbij er in principe van wordt uitgegaan dat het NFI elk jaar ongeveer hetzelfde aantal sporenonderzoeken levert. Het NFI heeft de afgelopen jaren te maken gehad met bezuinigingen, waarbij de minister van VenJ in zijn brieven aan de Tweede Kamer steeds schreef dat de kernproductie van het NFI onverkort overeind bleef. Wat de kernproductie van het NFI is, is echter niet vastgelegd. Verder is in de Regeling Taken NFI vastgelegd dat overproductie wordt vergoed tegen de variabele kostprijs. Bij onderproductie worden alleen de vaste kosten vergoed. Deze regeling is de afgelopen jaren niet gehanteerd, waardoor geen invulling is gegeven aan de beoogde p*q financiering. In 2016 was een bedrag beschikbaar van € 90 miljoen. In 2016 was het budget eenmalig ongeveer € 19 miljoen hoger in verband met een bijdrage aan de schuldaflossing aan het Rijksvastgoedbedrijf.

5.1.2 Afspraken voor 2016

Op basis van het door het ministerie beschikbaar gestelde budget sluiten de politie, het OM en het NFI jaarlijks een *Service Level Agreement (SLA)* af, waarin de concrete prestatieafspraken over productaantallen en/of uren worden vastgelegd. In de SLA 2016 is opgenomen dat het NFI 69.331 producten en 18.244 uren levert. In de loop van het jaar kunnen deze afspraken worden gewijzigd, bijvoorbeeld als de introductie van een nieuw product wordt uitgesteld bij uitstel van een wetswijziging. In 2016 hebben de wijzigingen

ertoe geleid dat het NFI 66.272 producten en 46.980 uren moest leveren. Veruit de meeste producten zijn biologische sporen, namelijk 53.776 producten. Dit zijn vooral humane biologische sporen, ofwel 'DNA-onderzoek'. In de SLA is verder afgesproken dat het NFI in 2016 ten minste 95% van de onderzoeksrapporten in het forensisch zaakonderzoek binnen de afgesproken tijd levert.

5.1.3 Tijdige afhandeling van ingestuurde sporen

Wij hebben onderzocht of de in 2016 ingestuurde en afgehandelde sporen tijdig zijn afgehandeld door het NFI. Wij hebben daarvoor van het NFI een bestand ontvangen met 64.548 producten: 59.925 producten met een standaardlevertijd (standaardproducten) en 4.623 producten met een levertijd in overleg (maatwerkproducten). Wij hebben 85% van het totale aantal producten (54.738) op levertijd kunnen beoordelen, omdat wij voor 9.810 producten niet de beschikking hadden over de juiste levertijden (4.623 maatwerkproducten en 5.187 standaardproducten). Uit onze analyse blijkt dat het NFI in 2016 bij 75,4% van de producten met een standaardlevertijd de normlevertijd heeft gehaald. Verder blijkt dat de divisie Digitale en Biometrische Sporen de normlevertijd voor standaardproducten het meest heeft overschreden.

Tabel 1 Aantallen standaardproducten met percentages normtijdoverschrijdingen in 2016

Divisie	Standaardproducten	
	Aantal	Percentage overschreden
Bijzondere Dienstverlening en Expertise	3.052	26,4%
Biologische Sporen	50.180	24,6%
Chemische en Fysische Sporen	683	12,7%
Digitale en Biometrische Sporen	823	30,5%
Totaal	54.738	24,6%

In het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ worden andere gerealiseerde aantallen genoemd, namelijk 63.260 producten. Het verschil wordt veroorzaakt door de omrekening van de producten van de divisie Digitale en Biometrische Sporen in uren.

In het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ staat de toenemende complexiteit van zaken als reden genoemd voor het niet halen van de normlevertijden. In onder andere interne documenten van het NFI worden ook andere redenen genoemd, zoals de systematiek van het sturen op instroom, de inregeltijd als gevolg van de reorganisatie, de ondercapaciteit op een aantal werkterreinen als gevolg van moeilijk vervulbare vacatures, oude werkvoorraden bij digitale technologie en het uitvallen van de DNA-robot.

5.1.4 Afspraken voor 2017

Het NFI heeft in 2016 minder geproduceerd dan de afgesproken aantallen en levertijden. Voor 2017 heeft het NFI meer realistische prestatieafspraken voorgesteld. Op enkele uitzonderingen na zijn de prestatieafspraken in de concept-SLA voor 2017 gelijkgesteld aan de geleverde aantallen en levertijden in 2016. Dit betekent dat in 2017 64.000 standaard- en maatwerkproducten zullen worden geleverd. In 2016 is de realisatie 63.260 producten, waar 66.272 producten was afgesproken in de laatste versie van de SLA 2016. Ook zijn in 2017 de normlevertijden aangepast. Zo zijn voor 44 producten de normlevertijden verlengd en voor 74 producten gelijk gebleven of verkort. Ook geldt voor 16 producten dat ze in plaats van standaardproducten vanaf 2017 maatwerkproducten zijn geworden. Het gaat hier veelal om producten met kleine aantallen.

5.4.5 Vraag naar en capaciteit van forensisch onderzoek

Welke en hoeveel sporen worden ingestuurd is een verantwoordelijkheid van de politie en het OM. De politie en het OM moeten ervoor zorgen dat het aantal aangevraagde producten per maand binnen de afgesproken maandelijkse capaciteit blijft, tenzij in overleg met het NFI besloten wordt tot een andere prioritering. De politie en het OM moeten dus kiezen welke sporen ze insturen naar het NFI.

Het startpunt voor de politie is een plaats delict of een aangetroffen object waarop sporenonderzoek kan worden uitgevoerd. In de praktijk komt het erop neer dat op bijna ieder plaats delict vaak een veelheid aan sporen aanwezig is. De politie moet in deze fase beslissen wat de meest relevante sporen zijn en welke sporen ze veiligstelt. Afhankelijk van de situatie kan de politie een vooronderzoek van de sporen uitvoeren. Er wordt dan bijvoorbeeld onderzocht of daadwerkelijk sprake is van een humaan biologisch spoor, zoals bloed. Vervolgens wordt in overleg met het OM een afweging gemaakt hoe belangrijk en kansrijk een bepaald spoor is voor het vervolg van de zaak. Hierbij kan het gaan om het belang van de bewijsvoering, maar ook om bijvoorbeeld het vinden van een verdachte.

In maart 2016 constateerde de expertgroep Forensische opsporing en Innovatie dat harde cijfers over de precieze vraag naar forensisch zaakonderzoek niet beschikbaar zijn. Een notitie van de politie en het OM uit 2015 gaf echter wel een indicatie dat er binnen de capaciteit van de SLA onvoldoende ruimte is om bij te dragen aan de doelstellingen van de Veiligheidsagenda 2015-2018 van het Ministerie van VenJ. Hiervoor zou, zo berekende men toen, een structurele investering van zo'n € 6 miljoen nodig zijn. Onder andere op basis van deze behoeftestelling heeft de minister in 2016 en 2017 extra middelen ter beschikking gesteld. In antwoord op de oproep van de Tweede Kamer om de werkelijke vraag naar forensisch onderzoek in kaart te brengen, heeft de minister het NFI en het

WODC gevraagd te bezien hoe de vraag naar forensisch onderzoek nauwkeuriger geraamd kan worden. De minister verwacht dat dit onderzoek begin 2018 is afgerond. Daarnaast hebben de politie en het OM eind 2016 in een interne notitie de behoefte aan sporenonderzoek zo goed mogelijk in kaart gebracht. In deze behoeftestelling wordt een aantal van ruim 90.000 gewenste producten genoemd, bijna anderhalf keer zoveel als geraamd in de concept SLA 2017. De behoeftestelling gaat niet in op de gewenste levertijden.

Aanbeveling

Het is positief dat de minister van VenJ een eerste stap heeft gezet door het NFI en het WODC te vragen om te bezien hoe de vraag naar forensisch onderzoek nauwkeuriger geraamd kan worden. Om de vraag en de capaciteit in de strafrechtketen beter op elkaar af te stemmen, zou onder regie van de minister bepaald moeten worden wat het NFI minimaal aan sporenonderzoek zou moeten kunnen leveren ten behoeve van de waarheidsvinding in strafzaken. Oftewel, welke kernproductie het NFI minimaal moet leveren zowel qua productie aantallen als levertijden. Wij verwachten dat de resultaten hiervan worden meegenomen in het nieuwe kostprijsmodel.

5.2 Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer

5.2.1 Prestaties in de strafrechtketen

In ons eerdere onderzoek uit 2012, *Prestaties in de strafrechtketen*, bleek dat de strafrechtketen nog niet optimaal presteerde. Er was sprake van uitstroom van strafzaken die niet in lijn was met de wet- en regelgeving of anderszins ongewenst (ongewenste uitstroom). De omvang van de ongewenste uitstroom was onduidelijk. De cijfers van de ketenpartners over hun onderlinge stromen verschilden vaak sterk van elkaar, waardoor zaken tussen wal en schip konden raken. Ook stelden wij vast dat er weinig inzicht was in factoren die een efficiënte doorstroom van zaken belemmeren. Zonder deze informatie is het lastig sturen voor de ketenpartners en voor de minister van VenJ. De minister is daarom in 2012 het omvangrijke verbeterprogramma *Versterking Prestaties Strafrechtketen* (VPS) gestart.

Realisatie doelstelling programma Versterking Prestaties Strafrechtketen

In het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ schrijft de minister dat onder de vlag van het bestuurlijk ketenberaad de samenwerking binnen de strafrechtketen een vaste structuur heeft gekregen en dat het programma VPS is afgerond. Ook geeft hij aan dat de meeste doelstellingen van VPS inmiddels zijn bereikt.

Dit verdient wat ons betreft enige nuancering. Het programma VPS startte met zes pijlers met daarin acht doelstellingen. Over de voortgang van het programma informeerde de minister de Tweede Kamer ieder halfjaar. In 2016 is de minister begonnen met het apart informeren van de Tweede Kamer over de zesde pijler (en achtste doelstelling): de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De Tweede Kamer is daarover door de minister geïnformeerd.

In de laatste voortgangsrapportage van het VPS-programma en tevens eindrapportage concludeert de minister dat vier van de zeven doelstellingen zijn bereikt. Hij rekent de doelstelling voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, die nog niet is bereikt, hier niet meer mee.

Vaststellen nieuwe ambities en doelstellingen

In het *jaarsverslag 2016* schrijft de minister ook dat het bestuurlijk ketenberaad een start heeft gemaakt met een proces van gezamenlijke zelfreflectie op de opgaven van de strafrechtketen. De minister zegt hierover in zijn eindrapport VPS dat dit zal moeten leiden tot het vaststellen, door een volgend kabinet, van de maatschappelijke ambities van de strafrechtketen en daaraan gerelateerde prioriteiten, doelstellingen (zoals doorlooptijden) en prestatie-indicatoren. De minister schrijft in zijn eindrapportage van het VPS-programma dat hij de Tweede Kamer op de hoogte zal houden van de voortgang van het proces.

Daarnaast informeert hij jaarlijks in juni de Tweede Kamer over de kwantitatieve prestaties van de strafrechtketen met de Strafrechtketenmonitor. We kijken met belangstelling uit naar de vaststelling van de ambities, prioriteiten, doelstellingen en prestatie-indicatoren voor de strafrechtketen, evenals de daaropvolgende rapportages over de realisatie ervan.

5.2.2 Bestrijden witwassen

Op 6 maart 2014 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*. Uit het onderzoek bleek dat:

- er geen inzicht is in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding;
- er te weinig inzicht is in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

De ministers van Financiën en van VenJ hebben in reactie op ons rapport toegezegd de Tweede Kamer structureel te gaan informeren over de witwasrisico's en de resultaten van de witwasbestrijding. De minister van VenJ kondigde samen met de minister van Financiën aan een National Risk Assessment Witwassen te ontwikkelen. Hiermee kunnen ze structureel inzicht krijgen in de belangrijkste witwasrisico's. Ook hebben zij toegezegd een nieuwe

Beleidsmonitor Witwassen te (laten) ontwikkelen. Deze moet inzicht bieden in de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding.

In 2016 hebben de ministers de Tweede Kamer geïnformeerd over de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding in een eerste, verkennende en nog beperkte Beleidsmonitor Witwassen. Nog dit jaar verwachten de ministers de volgende en meer uitgebreide Beleidsmonitor te presenteren, evenals de eerste National Risk Assessment Witwassen.

Wij constateren dat er stappen worden gezet om inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland te krijgen en in de resultaten van de witwasbestrijding. Een punt van zorg blijft dat de in 2008 toegezegde verbeteringen nog niet volledig zijn gerealiseerd. Het belang van een National Risk Assessment Witwassen en een Beleidsmonitor Witwassen blijft onveranderd groot.

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Uitgelicht: politie

Net als vorig jaar besteden wij in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht aan de politie. Hieraan liggen twee redenen ten grondslag. Niet alleen heeft de politie door het brede takenpakket een belangrijke functie binnen het openbaar bestuur, daarnaast heeft de minister van VenJ vergaande bevoegdheden jegens de politie:

- De minister is in zijn kaderstellende rol verantwoordelijk voor de inrichting, werking en de financiering van het politiebestedel. Daarnaast stelt hij vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, ten minste eens in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie vast. Voor de financiering is in de begroting van het Ministerie van VenJ op beleidsartikel 31 Nationale Politie de bijdrage opgenomen die beschikbaar is voor de politie.
- In zijn beheerdersrol heeft de minister van VenJ, ondanks de eigen rechtspersoonlijkheid van de politie, vergaande bevoegdheden voor de bedrijfsvoering van de politie. De politie is immers een zelfstandige organisatie met een eigen begroting en jaarrekening en maakt geen deel uit van het ministerie. De politie ontvangt de bijdrage van het Ministerie van VenJ. Bijzonder bij de politie is dat de minister van VenJ het beheerplan en de begroting van de politie vaststelt en de politiecapaciteit verdeelt over de eenheden.

De politie heeft een eigen jaarverslag. De minister verantwoordt zich in het jaarverslag van het ministerie over de politie. Naar onze mening dient de minister van VenJ zich hierbij zowel over zijn kaderstellende als over zijn beherende rol bij de politie te verantwoorden.

6.1 Sturing op de inzet van politiecapaciteit

De minister heeft in 2012 met de Tweede Kamer een operationele politiesterkte van maximaal 49.802 fte's afgesproken. De operationele sterkte van de politie betreft de functies waarbij de politiemedewerker direct contact heeft met de burger en/of een directe inhoudelijke bijdrage levert aan de primaire politietaak. Eind 2016 ligt de operationele politiesterkte nog zo'n 1.400 fte boven de afgesproken sterkte.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de politie op dit moment in staat is om – met behulp van capaciteitsmanagement – te sturen op een zo effectief mogelijke inzet van haar capaciteit. Bij drie specifieke taken, te weten de opsporing van financieel-economische-

en van cybercriminaliteit en de dienstverlening binnen de Regionale Service Centra (het servicenummer 0900-8844) hebben we gekeken of er voldoende capaciteit is om deze taken uit te voeren.

De wijze waarop de afgesproken capaciteit binnen de politie wordt ingezet is de bevoegdheid van de korpsleiding. Het sturingsinstrument dat hiervoor door de politie wordt gebruikt is capaciteitsmanagement: de inzet van capaciteit wordt gestuurd door de vraag van buiten en niet door het aanbod van beschikbaar personeel. Een effectief gebruik van dit instrument bevordert niet alleen het maken van goede en tijdige keuzes binnen de vraag naar arbeid, zodat de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk kan worden benut. Het geeft ook antwoord op de vraag of het is gelukt om met de beschikbare capaciteit de afgesproken prestaties te halen en tegen welke ‘prijs’.

Bij de politie staat capaciteitsmanagement sinds 2007 op de agenda. Met de vorming van de Nationale Politie in 2013 heeft de politie de ambitie uitgesproken om op een ‘professionele en uniforme wijze’ capaciteitsmanagement in alle eenheden in te richten en uit te voeren. Deze ambitie is in de Herijkingsnota uit 2015 bevestigd als onderdeel van de afspraak dat eind 2017 ‘de basis op orde is’. In de voortgangsberichten die halfjaarlijks door de minister van VenJ naar de Tweede Kamer worden gestuurd over de vorming van de Nationale Politie, komen het capaciteitsmanagement en de daarbij geboekte vorderingen niet aan de orde. Ook in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van VenJ wordt hier niet op ingegaan.

Ons onderzoek leidt tot de conclusie dat er binnen de politie weliswaar meer aandacht is voor capaciteitsmanagement, maar dit leidt er nog niet toe dat de politie al voldoende stuurt op de meest effectieve inzet van haar capaciteit. Dit belemmert niet alleen het maken van goede keuzes binnen de uit te voeren werkzaamheden, maar beperkt ook de flexibiliteit van de politie om in te kunnen spelen op de wisselende vraag vanuit de samenleving. Ook de zakelijke dialoog met haar opdrachtgevers over de vraag welke taken wel of niet kunnen worden uitgevoerd, lijdt hieronder. Daarnaast kan de politie nog onvoldoende verantwoording afleggen over de hoeveelheid capaciteit die is besteed aan de aanpak van (bepaalde vormen van) onveiligheid.

De benodigde financiële en digitale expertise binnen de politie is eind 2016 – ondanks verschillende wervingsrondes – nog steeds schaars. Dit belemmert de opsporing van financieel-economische- en van cybercriminaliteit, twee sterk groeiende

rechercheterreinen. Omdat de bezetting nog niet op formatieve sterkte is, kan de politie op dit moment – wat betreft de bestrijding van cybercriminaliteit – niet voldoen aan de resultaatverplichtingen uit de Veiligheidsagenda 2015-2018. De meest zichtbare tekortkoming is dat de intake van cybercriminaliteit (het opnemen van aangiften) niet op orde is waardoor slachtoffers geen gehoor vinden bij de politie. De bezetting binnen de Regionale Service Centra is weliswaar voor de korte termijn op orde, maar het niveau van dienstverlening is nog onvoldoende geborgd en voldoet nog niet aan de eigen ambities van de politie.

In de volgende paragrafen leest u de uitkomsten van ons onderzoek, waarop we deze conclusies baseren.

6.2 Capaciteitsmanagement: meer aandacht maar nog wel belemmeringen

De politie had jaren beperkte aandacht voor capaciteitsmanagement. Het dagelijkse werk stond centraal. Het was geen gebruik om te kijken naar de doelen van morgen en deze te relateren aan het werk en de daarvoor benodigde en beschikbare capaciteit. Uit ons onderzoek blijkt dat leidinggevenden zich de afgelopen jaren meer bewust zijn geworden van de mogelijkheden die goede sturing op de inzet van capaciteit geven. Dit sturen op capaciteit stuit in de praktijk nog wel op een aantal hindernissen.

Teams Planning en Capaciteitsmanagement

Er zijn binnen alle eenheden teams Planning en Capaciteitsmanagement ingericht, die rechtstreeks onder het hoofd Bedrijfsvoering zijn gepositioneerd. Ook de adviesfunctie binnen deze teams is verzaamd. Adviseurs zijn bedrijfsvoeringsspecialisten en hebben een opleiding binnen het hoger beroepsonderwijs (HBO) afgerond. Zij hebben de taak inzicht te geven in de capaciteitsinzet gekoppeld aan de vraag naar arbeid en de resultaatafspraken op team-, districts- en eenheidsniveau. Met dit inzicht kunnen leidinggevenden bewuste keuzes maken over de inzet van de benodigde en beschikbare capaciteit. De mate waarin dit succesvol verloopt verschilt per eenheid.

Binnen de teams Planning en Capaciteitsmanagement gaat noodgedwongen nog veel aandacht uit naar de personeelsproblemen binnen deze teams. Er is nog niet altijd sprake van een ‘stabiele’ bezetting. Zo is de functie van teamchef enkelvoudig bezet, een vervanger is niet voorhanden. Een deel van de planners – die doorgeschoven zijn vanuit agent-functies (‘het blauw’) - heeft nog niet het voor de functie gewenste kennisniveau. Verder

is er sprake van langdurig ziekteverzuim en niet volledige inzetbaarheid van medewerkers vanwege het gebruik van de Regeling Partieel Uittreden. Daarnaast speelt vergrijzing binnen deze teams een rol.

Ondersteunende tools

Ter ondersteuning van capaciteitsmanagement zijn op landelijk niveau twee IT-instrumenten ontwikkeld, te weten (op tactisch niveau) de Beleidstool Capaciteitsmanagement (BCM) en (op strategisch niveau) het Dynamisch Simulatiemodel Politiecapaciteit (DSP). BCM is gedeeltelijk ingevoerd en wordt gebruikt door de adviseurs en planners binnen de teams Planning en Capaciteitsmanagement.

BCM is op dit moment nog niet volledig bruikbaar, vanwege diverse functionele beperkingen: het is volgens de politie nog niet 'stapelbaar' en bedrijfszeker. Wat betreft het eerste punt is het de bedoeling dat BCM vanuit de teams wordt opgebouwd om zodoende als basis te dienen voor de sturing op capaciteit op alle vier de niveaus binnen de politie. Dit zijn de teams, districten/diensten, eenheden en uiteindelijk de korpsleiding, zodat op dit niveau een totaalbeeld gevormd kan worden van de beschikbare capaciteit. Uit het oogpunt van bedrijfszekerheid is het werken met BCM nog erg arbeidsintensief, omdat werk- en uitvoeringsplannen nog handmatig dienen te worden ingevoerd. Bovendien is BCM nog niet gekoppeld aan de applicatie Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM). BVCM is het plannings- en verantwoordingsstelsel van de politie en ondersteunt het maken van roosters. Beide applicaties werken daarnaast nog met verouderde infrastructuur. Uit ons recente onderzoek ICT politie 2016 blijkt overigens dat alle basisvoorzieningen binnen de politie hiermee te maken hebben.

Het simulatiemodel DSP is ontwikkeld, maar moet nog ingevoerd worden. DSP is een model waarmee simulaties uitgevoerd kunnen worden rond verandering van de inzetbaarheid van de politie. De effecten daarvan worden zichtbaar gemaakt en ook mogelijke (tegen)maatregelen kunnen daarmee beoordeeld worden. Het simulatiemodel zoekt naar een zo groot mogelijke beschikbaarheid, om op die manier de capaciteit van de politie maximaal te kunnen benutten.

Bij beide IT-instrumenten is de vraag naar capaciteit voor een deel van de taken van de politie, met name die in de opsporing, de ondersteunende diensten en de bedrijfsvoering, nog niet in beeld gebracht. Het is de bedoeling dat dit eind 2017 gerealiseerd is. De hoofdprocessen van de basisteams zijn inmiddels wel in de systemen vastgelegd.



Overige obstakels invoering capaciteitsmanagement

Het optimaal sturen op capaciteitsinzet wordt verder door een aantal andere interne zaken gehinderd. Zo is de personele reorganisatie nog niet afgerond waardoor in de meeste eenheden nog geen sprake is van een 'stabiele' bezetting, zowel in kwantitatieve (onder- of overbezetting) als kwalitatieve zin (onvoldoende deskundigheid). Verder speelt mee dat het doel van capaciteitsmanagement nog niet overal helder is. Op de werkvloer wordt dit sturingsinstrument ervaren als een inperking van persoonlijke vrijheden. Er wordt nog steeds door teamchefs goedgekeurd dat medewerkers zelf de roostertijden aanpassen waarop ze werken. Privéafspraken kunnen dan leidend zijn.

Deze (van oudsher gegroeide) cultuur blijkt binnen de politie lastig om te buigen. Het besef dat inbreuken in de rechtspositionele sfeer direct van invloed zijn op de operationele inzet en daarmee op de bedrijfsvoering is binnen de politie nog niet volledig ontwikkeld. Adviseurs binnen de teams Planning en Capaciteitsmanagement zijn nog veel bezig om teamchefs van de eenheden – bijvoorbeeld vanwege hun soms ontoereikende kennis over de vele rechtspositionele regelingen binnen de politie - op dit punt te ondersteunen. Hierdoor komen zij minder toe aan hun eigenlijke taak. Bij de vorming van de Nationale Politie werd capaciteitsmanagement als een 'aanzienlijke veranderopgave' gekwalificeerd, drie jaar later als 'een langetermijnontwikkelproces dat gepaard gaat met vallen en opstaan'.

Werven en behouden van financiële en digitale deskundigheid is een punt van zorg

De opsporing van financieel-economische- en van cybercriminaliteit zijn - vanwege de toegenomen digitalisering en de ontwikkelingen in de cyberomgeving - snel groeiende rechercheterrinen. Er wordt door teams binnen de regionale en districtsrecherche geëxperimenteerd met pilots en werkverbanden om de benodigde kennis en kunde op deze taakonderdelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Werkzaamheden die in het kader van deze opsporingstaken moeten worden verricht, zijn in de regel goed beheersbaar door – met behulp van weegmodellen en weegcriteria - te sturen op de vraag naar arbeid en de doorlooptijd. Het zijn veelal langer lopende onderzoeken, die nauwelijks worden beïnvloed door de dagelijkse hectiek. In tegenstelling tot de werkzaamheden binnen de basisteams.

Digitale middelen worden door criminelen steeds meer ingezet voor criminele activiteiten of om buiten het bereik van de opsporing te blijven. Dit heeft bij de politie geleid tot de beoogde op- en inrichting van Digitaal Platforms binnen de eenheden, die in 2017 operationeel moeten zijn. Hiermee is onderkend dat digitaal opsporen nadrukkelijk

verweven is met een groot aantal tactische onderzoeken binnen de opsporing. Opsporingswerkzaamheden die binnen de Digitaal Platforms op districtsniveau worden verricht, staan echter – vanwege de dagelijkse drukte - onder grote druk en krijgen noodgedwongen geen of minder voorrang. Het prioriteren van de vraag naar arbeid en het managen van capaciteit is hier nog geen vanzelfsprekendheid. Omdat de bezetting op districtsniveau vanwege vacatures achterloopt bij de formatie zijn de in te richten platforms nog niet op formatieve sterkte.

Ander zorgpunt bij deze twee opsporingstaken is het aantrekken én behouden van de benodigde financiële en digitale deskundigheid. In 2015 zijn vacatures opengesteld voor financieel en digitaal specialisten. Voor de periode 2015-2018 mogen jaarlijks voor beide groepen 100 fte HBO zij-instromers worden geworven. Het aantrekken van financieel specialisten verloopt weliswaar succesvoller dan voor de digitaal experts (dit is een schaarse discipline), maar de bezetting is op beide taakonderdelen nog niet op formatieve sterkte. Nieuwe medewerkers zijn bovendien pas na één tot anderhalf jaar operationeel inzetbaar vanwege de intensieve interne opleidingen voor deze rechnerterreinen. De intensivering dient binnen de bestaande randvoorwaarden – lees het Landelijk Functiegebouw Nationale Politie en de daarbinnen vastgestelde salarismaxima – plaats te vinden. Hierdoor bestaat op termijn het risico dat ervaren specialisten onvoldoende doorgroei-mogelijkheden ervaren en om deze reden een andere werkgever gaan zoeken. Met het risico dat, ondanks deze intensivering, de politie op dit terrein het tempo van de maatschappelijke ontwikkelingen onvoldoende kan bijhouden.

Voor de aanpak van cybercriminaliteit zijn cyberteams in oprichting. Uit het *Jaarverslag 2016* van de politie blijkt dat het korps eind 2016 – naast het team High Tech Crime – over drie cyberteams in de eenheden beschikt. Het is de bedoeling dat er vaste teams binnen de eenheden komen. Deze worden gevuld uit de bestaande capaciteit en moeten in sommige eenheden gefaseerd toegroeien naar een vaste kern van 20 tot 25 medewerkers. Hiertoe is eind 2016 besloten omdat de politie met de huidige inzet niet kan voldoen aan de resultaatverplichtingen uit de Veiligheidsagenda 2015-2018, waaronder de bestrijding van cybercrime. De bestrijding van cybercrime behoort tot één van de zes landelijke beleidsdoelstellingen en is daarmee een operationele prioriteit. De meest zichtbare tekortkoming is volgens de politie dat de intake van cybercriminaliteit (het opnemen van aangiften) niet op orde is waardoor slachtoffers geen gehoor vinden bij de politie. Ook het aantal uitgevoerde reguliere onderzoeken (171) op dit terrein bleef in 2016 achter bij de norm (190). In het *Jaarverslag 2016* van de politie wordt hiervoor als verklaring gegeven

dat dit deels komt door de extra aandacht en tijd voor complexe zaken en deels door het onvoldoende prioriteren en vrijmaken van capaciteit voor reguliere onderzoeken. Aangezien de benodigde financiële en digitale expertise – mede vanwege de bestaande vacatures – binnen de politie beperkt beschikbaar zijn en ook voor andere opsporings-taken worden ingezet, kunnen de teams op deze rechercheterrains niet altijd over de benodigde capaciteit beschikken. Dit leidt tot kwaliteitsverlies, minder output en langere doorlooptijden van onderzoek.

De dienstverlening binnen de Regionale Service Centra is nog onvoldoende toekomstbestendig

De dienstverlening vanuit de Regionale Service Centra heeft lange tijd onder grote druk gestaan. Begin 2016 was sprake van een te hoge werkdruk, onvoldoende capaciteit door openstaande vacatures en een hoog ziekteverzuim, slechte werkomstandigheden en bij medewerkers het gemis aan ontwikkelmogelijkheden. Het op sterkte brengen van de Regionale Service Centra heeft in het tweede halfjaar van 2016 hoge prioriteit gekregen. Eind 2016 is sprake van een stabiele bezetting, voornamelijk door de inzet van een flexibele schil. Zo worden in enkele eenheden startende collega's ingezet die na het behalen van hun politiediploma voor vier tot zes maanden bij de centra werkzaam zijn alvorens door te stromen naar de basisteams. De ingezette flexibele capaciteit bij de Regionale Service Centra is nog niet structureel gefinancierd. Ook het hoge ziekteverzuim is een punt van zorg. Naast interventies op de korte termijn, zoals het op orde brengen van de capaciteit en het terugdringen van het ziekteverzuim, wordt er gewerkt aan de invulling van een toekomstbestendig profiel van de centra om daarmee het niveau van dienstverlening aan te laten sluiten op de veranderende samenleving. Er is volgens de politie op dit punt nog een lange weg te gaan.

Aanbevelingen

Met de vorming van de Nationale Politie werd beoogd dat het functioneren van de politie verbetert en de efficiëntie wordt verhoogd. Om hieraan bij te dragen, is het van belang dat de juiste keuzes binnen de vraag naar arbeid worden gemaakt zodat de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk wordt benut. Door gebrekkig capaciteitsmanagement is sturing op capaciteit onvoldoende mogelijk, waardoor deze belangrijke doelstelling van de Nationale Politie mogelijk niet wordt gerealiseerd.

De minister stimuleert de inzet van instrumenten als capaciteitsmanagement. Dat is positief, maar aanvullende acties zijn noodzakelijk. Zo is op dit moment niet duidelijk welke prioriteit de korpsleiding geeft aan de implementatie van capaciteitsmanagement.

We bevelen de minister aan om binnen de eenheden duidelijk te maken waarom een goede werking van capaciteitsmanagement ten goede komt aan de bedrijfsvoering van de politie. Verzamel daarbij binnen de eenheden goede voorbeelden van sturing op capaciteit en draag die binnen de organisatie uit. Benut hiervoor het Landelijk Capaciteitsmanagement Overleg, een collegiaal overleg van de teamchefs Planning en Capaciteitsmanagement dat de hoofden Bedrijfsvoering adviseert. Geef daarnaast een actueel inzicht in de haalbaarheid van de invoering van capaciteitsmanagement binnen de afspraak dat eind 2017 'de basis op orde' is en bewaak vervolgens de voortgang van de invoering.

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ heeft op 24 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van VenJ

De minister van VenJ reageert allereerst op de algemene conclusie. De minister schrijft: 'Ik ben blij dat de Rekenkamer in vergelijking met vorig jaar duidelijke veranderingen heeft waargenomen zoals een beter inzicht in de kwaliteit van het financieel beheer, betere integrale beheersing en sturing en, niet in de laatste plaats, een verbetering van de control-functie'. Ook geeft hij aan het een terechte constatering te vinden dat de realisatie van de ambities, zoals opgenomen in het veranderprogramma *VenJ verandert*, tijd en energie vragen.

Vervolgens gaat de minister van VenJ in op de financiële informatie, de bedrijfsvoering, de beleidsresultaten en de politie.

Financiële informatie

De minister schrijft dat de fouten in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschap-pen zich voor een significant deel hebben voorgedaan bij het Nederlands Forensisch Instituut. De minister komt hier later in zijn reactie op terug.

Bedrijfsvoering

Financieel beheer/controlfunctie

De minister is verheugd met de constatering dat concrete resultaten op het gebied van samenwerking en transparantie bij de ambtelijke leiding zichtbaar zijn. De minister merkt op dat dit jaar in het teken staat van de verdere implementatie van het tweelaags control-model en onderschrijft de aanbeveling dat blijvend actief aandacht noodzakelijk is voor samenwerking en transparantie. De minister zegt veel vertrouwen te hebben dat dit jaar finale stappen kunnen worden gezet.

Subsidie- en bijdragenbeheer

De minister constateert dat ervaringen met het intern bij VenJ ingestelde voorafgaand toezicht, dat vanaf november 2016 is toegepast, leren dat controle alleen niet voldoende



blijkt te zijn om tot een meer op risico's gebaseerd subsidiebeheer te komen. De minister zal mede op basis van een evaluatie van het subsidiebeheer medio 2017 bezien met welke andere aanvullende maatregelen het subsidiebeheer, waaronder kwaliteit en actualiteit van risicoanalyses, verbeterd kan worden.

Inkoopbeheer bestuursdepartement

De minister vindt dat de stijging van de onrechtmatige uitgaven geen evenwichtig beeld geeft van de werkelijke staat van het inkoopbeheer. Zo schrijft de minister dat €6,3 miljoen toe te rekenen is aan de inhuur van tolken bij de Nationale Politie en dat €7 miljoen betrekking heeft op onrechtmatige verlengingen van ICT-inhuurcontracten waarbij structureel dezelfde fout is gemaakt. De minister geeft ook aan dat €5 miljoen samenhangt met de inhuur via het Dynamisch aankoopstelsel (DAS). Hierover schrijft de minister: 'Ik deel de bevindingen van de Rekenkamer over de rechtmatigheid van het DAS echter niet. Ik ben van mening dat het DAS zoals ingericht bij VenJ, voldoet aan de aanbestedingswet. Ik zie voornamelijk dan ook onvoldoende redenen om de inzet van het DAS te stoppen of fundamenteel te wijzigen. Het bezwaar van de Rekenkamer zou gelden voor vrijwel alle DAS-en die overheden voor inhuur hebben ingericht. Onder leiding van de CPO Rijk wordt hierover ook een rijksbreed standpunt geformuleerd'.

De minister zegt verder toe de aanbevelingen op te volgen om de controlerende rol van DI&I te versterken en de rapportages verder te uniformeren en te harmoniseren.

Financieel beheer NFI

De minister schrijft dat deze onvolkomenheid enigszins afwijkt van de andere onvolkomenheden aangezien deze betrekking heeft op één specifiek agentschap van het ministerie. De minister zegt toe scherp te blijven toezien op de structurele verbetering van het financieel beheer.

Informatiebeveiliging

De minister schrijft: 'Deze onvolkomenheid heeft mij verrast mede gelet op de aanduiding van informatiebeveiliging als een lichte bevinding in het samenvattend auditrapport 2016 van de Auditdienst Rijk. De toelichting op deze onvolkomenheid geeft mij onvoldoende onderbouwing. Met het oog op de implementatie van de aanbeveling van de Rekenkamer zou ik een nadere toelichting op prijs stellen'. De minister acht het niet juist dat het onderzoek naar de twee kritieke systemen van toepassing wordt verklaard voor de gehele VenJ-organisatie. Hij geeft verder aan dat de CISO's van de verschillende VenJ onderdelen

over voldoende informatie over maatregelen beschikken om goed te kunnen (bij)sturen. De minister erkent dat de centrale controlfunctie van informatiebeveiliging kan worden versterkt. De minister zegt toe een verbeterplan op te stellen. Vooruitlopend daarop start de minister dit jaar met gespreksrondes met de VenJ onderdelen om I-control risico-gestuurd werken verder in te richten en nieuwe controle maatregelen te bepalen. Verder is met ingang van dit jaar een aantal control activiteiten ondergebracht in de reguliere P&C cyclus, waardoor een samenhangend risicobeeld kan worden verkregen.

Beleidsresultaten

Sporenonderzoek door het NFI

De minister schrijft dat het NFI voor 2017 een herijking heeft gemaakt van haar afspraken met de keten, waarmee de leverbetrouwbaarheid wordt verhoogd en waardoor de keten beter kan sturen op basis van realistische verwachtingen. Het NFI zal zich daarnaast in de komende tijd met de extra beschikbaar gestelde middelen, zowel inzetten op het uitbreiden van de eigen capaciteit door werving en opleiding van nieuwe medewerkers als op directe uitbesteding naast de uitbesteding met behulp van het One-Stop-Shop-concept. Het NFI werkt via een interne taskforce en verschillende verbetertrajecten op het gebied van inzicht en sturing aan verbetering van sturing in het brede arrangement van ketenpartners.

Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer

Met betrekking tot het bestrijden van witwassen deelt de minister de mening dat het belang van een National Risk Assessment Witwassen en een Beleidsmonitor Witwassen onveranderd groot blijft. De minister meldt dat nog dit jaar de volgende meer uitgebreide Beleidsmonitor Witwassen en de eerste National Risk Assessment Witwassen zullen worden gepresenteerd.

Nationale politie

De minister onderschrijft het belang van de ontwikkeling van capaciteitsmanagement binnen de politie. De minister schrijft: 'U concludeert vervolgens dat de aandacht voor capaciteitsmanagement weliswaar is vergroot, maar dat dit nog niet leidt tot voldoende sturing op de meest effectieve inzet van politiecapaciteit. De door u weergegeven stand van zaken en conclusies worden in grote lijnen herkend, maar niet alleen capaciteitsmanagement is bepalend voor een effectieve inzet van politiecapaciteit'.

De minister onderschrijft de aanbevelingen en is het eens dat aanvullende sturing, verantwoording en acties noodzakelijk zijn. De minister zegt toe om vanuit zijn beheer-verantwoordelijkheid duidelijkheid van de korpschef te vragen over de prioriteit die aan capaciteitsmanagement wordt toegekend en de korpschef te vragen om over de voortgang te rapporteren.



7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We constateren dat de minister het merendeel van onze bevindingen herkent en maatregelen neemt om de noodzakelijke veranderingen te realiseren. In 2016 is het ministerie een nieuwe weg ingeslagen en gestart met het veranderprogramma *VenJ verandert*.

In 2016 is de minister eveneens gestart met de voorbereidende werkzaamheden voor onder andere de herinrichting van de controlfunctie. Deze structuurverandering is op 1 april 2017 gestart. De minister zegt veel vertrouwen te hebben dat dit jaar de finale stappen kunnen worden gezet in het verbeteren van het financieel beheer/controlfunctie. Wij zullen dit met belangstelling volgen.

Hieronder gaan wij nader in op de reactie van de minister op de onderdelen inkoopbeheer bestuursdepartement en informatiebeveiliging.

De minister deelt de bevinding over het Dynamisch aankoopstelsel (DAS) niet, omdat hij van mening is dat het DAS bij het ministerie voldoet aan de aanbestedingswet. De minister ziet dan ook onvoldoende reden om de inzet van het DAS te stoppen of fundamenteel te wijzigen. Wij willen benadrukken geen bezwaar te hebben tegen het DAS als instrument. Dit in tegenstelling tot wat de minister aangeeft in zijn reactie. Wel concluderen wij, evenals de Auditdienst Rijk, dat het DAS in 2016 bij VenJ niet voldeed aan de aanbestedingswet. Om die reden beschouwen we de daarmee samenhangende uitgaven als onrechtmatig. Ook de minister heeft deze onrechtmatige uitgaven benoemd in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij adviseren de minister dat hij in overleg treedt met de minister van BZK, als coördinerend bewindspersoon voor de inkoop binnen de rijksoverheid, om te komen tot een passende oplossing.

Het belang van adequate informatiebeveiliging kan anno 2017 niet worden overschat. Mede daarom hebben wij rijksbreed onderzoek gedaan naar de mate waarin de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) bij de departementen is geïmplementeerd. Bij de invoering van de BIR is immers bepaald dat de ministeries deze eind 2013 geïmplementeerd moesten hebben, en zich hierover in een 'In Control Verklaring' verantwoorden. We keken hier niet voor het eerst naar. Over 2014 constateerden we 13 onvolkomenheden en 6 aandachtspunten bij de departementen. Onze conclusie toen: "Informatiebeveiliging krijgt bestuurlijke aandacht, maar te weinig en te laat". Dit jaar is daarom rijksbreed onderzoek gedaan naar de sturing op informatiebeveiliging, alsook naar de implementatie van BIR-maatregelen bij twee kritieke systemen. Nog altijd zien we tekortkomingen, wat over 2016 rijksbreed uitmondt in 8 departementale onvolkomenheden. De Minister van BZK

erkent dit en schrijft in zijn reactie op het conceptrapport bij het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst “dat het rijksbrede beeld dat de ADR en de Rekenkamer schetsen over alle onderzoeken heen, geen positief beeld is.”

Het in 2016 uitgevoerde rijksbrede onderzoek naar de informatiebeveiliging heeft betrekking op de mate waarin de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) bij de departementen is geïmplementeerd. Bij de invoering van de BIR is bepaald dat de ministeries deze baseline eind 2013 geïmplementeerd moesten hebben, en zich hierover in een ‘In Control Verklaring’ verantwoordden. Dit jaar is onderzoek gedaan naar de sturing binnen uw ministerie op informatiebeveiliging, alsook naar de implementatie van BIR-maatregelen bij twee kritieke systemen. De minister zegt verrast te zijn over de onvolkomenheid voor informatiebeveiliging. Wij zijn het met de minister eens dat twee kritieke systemen een beperkt beeld geven van de VenJ-brede implementatie van de vereiste BIR-maatregelen. Het gaat echter wel om kritieke systemen: een ontoereikende informatiebeveiliging kan daarom maatschappelijke impact hebben. De onvolkomenheid voor informatiebeveiliging hebben wij overigens gebaseerd op de combinatie van de implementatie van informatiebeveiliging in de kritieke systemen en de mate van centrale sturing.

Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor adequate informatiebeveiliging. Maar er moet wel altijd een mechanisme bestaan dat zorgt voor voldoende centrale sturingsinformatie. Uit het onderzoek blijkt dat een beperkt deel van de elementen voor een centrale beheersing van de informatiebeveiliging (sturing, uitvoering, toezicht en controle) volledig was ingericht en er centraal nog onvoldoende wordt gestuurd op de juiste implementatie van de informatiebeveiligingsmaatregelen in de onderzochte kritieke systemen.

De minister erkent dat met betrekking tot de controleerbaarheid de centrale controlfunctie van informatiebeveiliging kan worden versterkt. Ook geeft hij aan dat inmiddels een belangrijke stap op het gebied van sturing is gerealiseerd. De door de minister aangekondigde maatregelen lijken ons een goede aanzet om de controlfunctie op informatiebeveiliging te versterken, zodat op centraal niveau voldoende informatie beschikbaar is om tijdig te kunnen (bij)sturen. Gelet op het grote maatschappelijk belang van een goede informatiebeveiliging zijn wij vanzelfsprekend bereid om samen met de Minister van VenJ, en de Minister van BZK als verantwoordelijke voor het rijksbeleid op dit terrein, nader te bespreken hoe implementatie van de BIR verder vormgegeven kan worden, alsmede de borging van de centrale beheersing daarvan.



Bijlage

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, die in het *Financieel jaarverslag van het Rijk* zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is, gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek vindt u op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder 'Over dit onderzoek'.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

