



# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

## Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Rapport bij het jaarverslag

2018





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

*Rapport bij het jaarverslag*





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in de jaarverslagen afleggen over het geld dat ze besteden, de bedrijfsvoering, en het 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 beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanwege onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op [www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek2017).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.





## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>11</b>
3.1	Oordeel over de financiële informatie	11
3.2	Kwaliteit financiële toelichtingen kan beter	13
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>14</b>
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	14
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Onvolkomenheden	17
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	22
4.5	Aandachtspunten bedrijfsvoering	25
4.6	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	31
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>32</b>
5.1	Vorraad aan strafzaken bij het Openbaar Ministerie	32
5.2	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	39
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>40</b>
6.1	Reactie minister van Justitie en Veiligheid	40
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	41
	<b>Bijlage 1</b>	
	<b>Over het verantwoordingsonderzoek</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 2</b>	
	<b>Eindnoten</b>	<b>45</b>

# 1 Onze conclusies

## Verhoudingen tussen het ministerie en zijn organisaties

Het beleidsterrein van Justitie en Veiligheid (JenV) kent een diversiteit aan onder het ministerie ressorterende agentschappen en diensten, tal van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en sui-generisorganisaties (die 'enig in hun soort zijn'). Deze organisaties hebben verschillende financierings- en sturingsarrangementen met het kerndepartement JenV. De politie ontvangt bijvoorbeeld een lumpsumbijdrage. De bekostiging van de Rechtspraak heeft kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering (zie ons eerder onderzoek in 2016).

Kenmerkend voor het beleidsterrein van de minister van JenV zijn verder de ketens, zoals de strafrechtketen, de asielketen en de veiligheidsketen. De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: politie (opsporing), Openbaar Ministerie (vervolging), Rechtspraak (berechting) en organisaties voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen (executie). Een goede samenwerking van de schakels in die ketens is van belang. In eerder onderzoek keken we daar al naar, bijvoorbeeld in ons onderzoek naar prestaties in de strafrechtketen uit 2012. In dat onderzoek keken we naar ongewenste uitstroom van zaken uit de strafrechtketen. In dit rapport kijken we onder meer naar ongewenste voorraadvorming bij het Openbaar Ministerie (OM).

## Ongewenste voorraadvorming bij het OM

Bij de twee parketten van het OM die wij hebben onderzocht is de voorraad strafzaken veel groter dan op termijn door het OM wordt beoogd, te weten bij het Parket Centrale Verwerking OM en het Functioneel Parket. Beide parketten werken aan snellere beoordeling en betere prioritering om zo de doorlooptijden van strafzaken te verminderen. Wij vinden het belangrijk dat, bij verder onderzoek naar de onderliggende knelpunten en de maatregelen die nodig zijn om deze weg te nemen, naar de keten als geheel wordt gekeken, inclusief de Rechtspraak, en niet alleen naar de afzonderlijke ketenpartners.

## Bedrijfsvoering laat verbeteringen zien, vier onvolkomenheden blijven bestaan

De minister van JenV verantwoordt zich in het jaarverslag over de voortgang van het werkprogramma *JenV verandert*. Dit programma werkt via veranderingen in structuur en cultuur aan een toekomstbestendige organisatie. *JenV verandert* vormt ook het kader waarbinnen in 2016 en 2017 verbeteringen in de controlfunctie planmatig zijn doorgevoerd. Na de reorganisatie van de controlfunctie vervult de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) nu als concerncontroller een centrale rol in de beheerste uitvoering van

de begroting. Zeker voor dit beleidsterrein is dit van groot belang gezien de verschillende financierings- en sturingsarrangementen. In 2015 was de controlfunctie nog een ernstige onvolkomenheid vanwege onvoldoende voortgang in de verbeteringen. In de afgelopen twee jaar heeft het ministerie het wegwerken van de onvolkomenheid met voorrang aangepakt. Was in 2015 nog sprake van aangescherpt voorafgaand toezicht door de minister van Financiën, in 2017 is dit toezicht aanzienlijk verminderd. De controlfunctie is in 2017 naar ons oordeel dusdanig verbeterd dat deze onvolkomenheid is vervallen.

Vier onvolkomenheden blijven bestaan, ondanks de vooruitgang die is geboekt in 2017. De onvolkomenheden in het inkoopbeheer, het financieel beheer van het Nederlands Forensisch Instituut en informatiebeveiliging laten wel vooruitgang zien, maar nog onvoldoende om te komen tot een solide uitvoering. Voor de onvolkomenheid in het subsidie- en bijdragenbeheer constateren we in 2017 een beperkte voortgang.

### **Bedrijfsvoering: besparingen op vastgoed**

#### *Bezuinigingen Dienst Justitiële Inrichtingen*

De taakstellingen van het kabinet-Rutte II en het Lenteakkoord leidden in 2013 voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van VenJ tot een bezuinigingsopdracht van € 271 miljoen op een begroting van destijds ruim € 2 miljard. Wij hebben onderzocht welke besparingen op de huisvesting inmiddels zijn gerealiseerd en welke kosten daaraan vooraf zijn gegaan. We concluderen dat alle voorgenomen sluitingen van justitiële inrichtingen (op één bijgestelde keuze na) zijn uitgevoerd. Ook zijn alle frictiekosten vooraf berekend en ingecalculerd. Uiteindelijk zijn deze lager uitgevallen. De cumulatief gerealiseerde besparingen zijn inmiddels aanzienlijk en overtreffen de voorafgaande frictiekosten.

### **Huisvesting nationale politie**

In 2015 hebben we onderzoek gedaan naar het huisvestingsplan van de nieuw gevormde nationale politie (*Huisvesting Nationale Politie*). Dat huisvestingsplan moest leiden tot een structurele besparing op de huisvestingslasten van € 76 miljoen vanaf 2025 ten opzichte van de huisvestingslasten van € 351 miljoen in 2011 (exclusief baten uit verhuur). We concludeerden in 2015 dat een aantal elementen van vastgoedmanagement eind 2014 nog niet op orde was, terwijl er wel al besluiten over de huisvesting werden genomen die voor vele jaren gevolgen hebben. We concluderen nu dat een aantal zaken is verbeterd, maar dat er verbeteringen nodig zijn om het vastgoedmanagement verder op orde te krijgen.



## Digitalisering van de Rechtspraak (KEI)

Het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) is onder andere gericht op de digitalisering van de rechtspraak. De minister stelt dat de totstandkoming van KEI meer tijd en meer middelen vergt dan voorzien, terwijl baten langer uitblijven. De minister kan op dit moment geen uitsluitsel geven over het moment van voltooiing van het digitaliseringsproject en kan ook geen informatie geven over de gevolgen van de vertraging voor het bereiken van de doelstellingen van het project. We zien een financieel risico voor de minister van JenV van een op dit moment nog onbekende omvang. De minister heeft toegezegd de Tweede Kamer in het voorjaar van 2018 te informeren over de implementatie van KEI op de langere termijn en de daarmee verband houdende financiële situatie van de Rechtspraak. Op het moment van totstandkoming van deze rapportage was deze informatie nog niet beschikbaar.

## Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij de conclusies van ons verantwoordingsonderzoek verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie op totaalniveau rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Op artikel-niveau is ons oordeel dat de informatie rechtmatig en deugdelijk is weergegeven met uitzondering van één geval waarin de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In het verantwoordingsonderzoek 2017 zijn er vier onvolkomenheden geconstateerd, namelijk onvolkomenheden in het inkoopbeheer, het subsidie- en bijdragenbeheer, het financieel beheer van het Nederlands Forensisch Instituut en informatiebeveiliging die ook al in 2016 bestonden. Dat is een verbetering ten opzichte van het verantwoordingsonderzoek over 2016, want toen waren er vijf onvolkomenheden. Ook zijn in dit hoofdstuk de bevindingen over besparingen in vastgoed opgenomen.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar ongewenste voorraadvorming bij het Openbaar Ministerie. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is opgenomen over het gevoerde beleid.

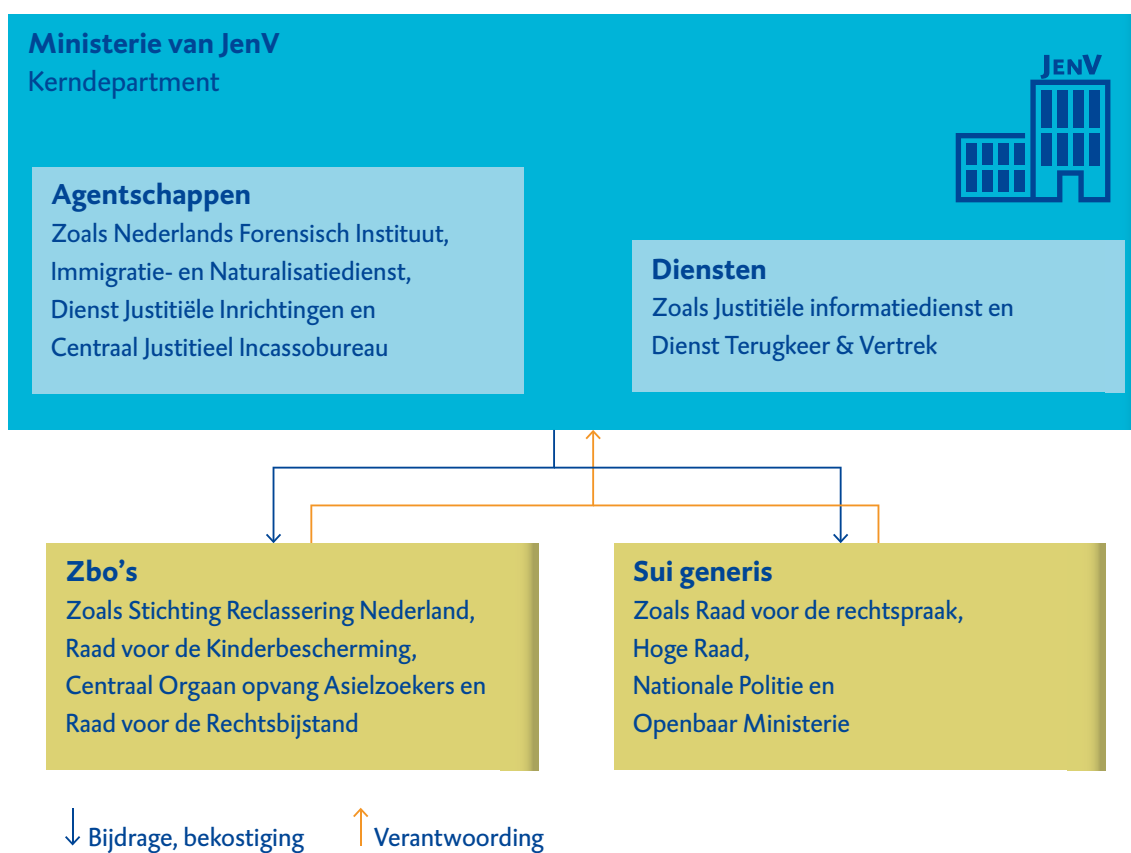
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2018 ontvingen van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). Dit hoofdstuk bevat ook ons nawoord.



## 2 Feiten en cijfers

Naast het kerndepartement en de daaronder ressorterende agentschappen en diensten kent het terrein van Justitie en Veiligheid tal van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en sui-generisorganisaties ('enige in hun soort'). Een selectie daar van is in figuur 1 weergegeven.

### De sturingsrelatie tussen het Ministerie van JenV en zijn organisaties



**Figuur 1** Het landschap van Justitie en Veiligheid

### Nieuw sturingsmodel

Er is conform de afspraken met de minister van Financiën een nieuw sturingsmodel ingevoerd. Dat betekent dat alle diensten, agentschappen en zbo's met een budget boven € 10 miljoen zijn ondergebracht in een sturingsmodel waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk worden onderscheiden. De spanning tussen de aandacht voor de beleidsopdracht ('opdrachtgever') en de continuïteit van de uitvoeringsorganisaties ('eigenaar') zou hierdoor beter bespreekbaar moeten worden. De verantwoordelijkheid voor de (financieel-)beheersmatige sturing van de uitvoeringsorganisaties (de eigenaarsrol) is belegd bij de secretaris-generaal. De opdrachtgeversrol is belegd bij de directeuren-generaal.

Onder andere het Openbaar Ministerie, de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de politie vallen nog niet onder het nieuwe sturingsmodel. Voor deze organisaties is maatwerk nodig waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke positie. Dit vergt meer tijd. Zo zullen de maatwerksturingsmodellen voor OM en Rechtspraak in 2018 en politie in 2019 worden uitgewerkt.

De uitgaven van het Ministerie van VenJ beslaan 5,70% van de totale rijksuitgaven over 2017.

Het Ministerie van VenJ heeft in 2017 uitgaven gedaan voor € 13.053 miljoen en is verplichtingen aangegaan voor € 12.998 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.954 miljoen.

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

	2015	2016	2017
Verplichtingen	12.831	13.251	12.998
Uitgaven	12.718	13.192	13.053
Ontvangsten	1.377	2.375	1.954
Fte's	27.460	27.248	27.276

In 2017 zijn zowel de uitgaven als de ontvangsten voor het ministerie lager dan in 2016. De in 2017 stijgende uitgaven aan de politie vallen weg tegen de dalende uitgaven aan met name Rechtspraak, gevangenen en opvang van asielzoekers zodat per saldo de uitgaven van het ministerie dalen met € 139 miljoen. De gerealiseerde bijdrage aan de politie (artikel 31) steeg vooral als gevolg van intensiveringen (gericht op menskracht en kwaliteit), loonbijstelling en pensioenafspraken van € 5,3 miljard in 2016 naar € 5,9 miljard in 2017. De bijdrage aan de Rechtspraak (artikel 32) is € 126 miljoen lager in 2017 (van € 1.072 miljoen naar € 946 miljoen). Volgens de toelichting in het jaarverslag waren zowel de instroom als het aantal afgehandelde zaken in 2017 lager dan in 2016.

Ook voor het reguliere gevangeniswezen geldt een daling van de uitgaven in 2017 ten opzichte van 2016 van € 1.179 miljoen naar € 960 miljoen. De daling van € 219 miljoen kan worden verklaard door de invulling van de taakstelling door de Dienst Justitiële Inrichtingen (artikel 34).

De bijdrage aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (artikel 37) is € 159 miljoen lager dan in 2016 (van € 1.124 miljoen naar € 965 miljoen) als gevolg van het dalend aantal asiel-aanvragen.

De lagere ontvangsten voor het ministerie worden vooral veroorzaakt door lagere ontvangsten op 'afpakken' van crimineel vermogen (€ 191 miljoen lager).

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van VenJ.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

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

In § 3.2 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven in het jaarverslag, te weten: de kwaliteit van financiële toelichtingen.

### 3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van VenJ voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Daarnaast hebben wij fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017). 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 2017* van het Ministerie van VenJ is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 61,5 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 en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit fouten en onzekerheden als gevolg van het niet naleven van de inkoop- en aanbestedingsregels en het niet toereikend vaststellen of leveranciers de afgesproken prestaties hebben geleverd. Het totaal van de baten in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 2,8 miljard. Het foutbedrag van € 61,5 miljoen (meest waarschijnlijke fout) overschrijdt de tolerantiegrens van € 56 miljoen. De maximale fout, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 66,7 miljoen.

#### Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van VenJ is opgenomen omvat in totaal € 24,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 34, 36 en 93. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 0,3 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 93. 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 2017* 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.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag* van het Ministerie van VenJ is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven, met uitzondering van begrotingsartikel 37. In dit artikel hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de uitgaven die de artikelgrens overschrijden.

#### Onrechtmatigheid begrotingsartikel 37 Vreemdelingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op begrotingsartikel 37 Vreemdelingen is overschreden. Het betreft fouten van in totaal € 86 miljoen en onzekerheden van in totaal € 14,8 miljoen. Het totaal van de

fouten en onzekerheden (€ 100,8 miljoen) overschrijdt hiermee de tolerantiegrens (€91,8 miljoen) van artikel 37. De belangrijkste fout (€85 miljoen) betreft een dotatie aan de Asielreserve die niet is gemeld aan de Eerste en Tweede Kamer. De belangrijkste onzekerheid (€ 12,4 miljoen) betreft het ontbreken van een controleverklaring met een oordeel over de rechtmatigheid bij een van een subsidieontvanger ontvangen verantwoording over 2016.

### 3.2 Kwaliteit financiële toelichtingen kan beter

De kwaliteit van de financiële toelichtingen op de budgettaire (begrotings-)mutaties in het *Jaarverslag 2017* verdient aandacht. De mutaties zelf ten opzichte van de vastgestelde begroting en de analyse van de oorzaken daarvan, worden niet altijd toereikend toegelicht. De financiële toelichtingen in het departementaal jaarverslag betreffen veelal het budget en niet de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De daadwerkelijke hogere of lagere realisatie met daarbij de oorzaken zou nadrukkelijker tot uitdrukking moeten komen in de toelichtingen.

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We schetsen kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van verslagjaar 2016 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 meer in detail en gaan we in op de openstaande rechten bij het OM ('afpakketen'). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

#### 'JenV verandert'

In 2015 ontstond kritiek op de minister van VenJ vanuit de Tweede Kamer, de media en de samenleving over incidenten die voortkwamen uit een gebrek aan regievoering, coördinatie en informatiedeling bij gevoelige zaken. Ook was er kritiek op het proces van de begrotingsvoorbereiding voor 2016. De kritiek vormde eind 2015 de aanleiding voor de aankondiging van het veranderprogramma *JenV verandert*. Met *JenV verandert* wil de minister verschillende doelen bereiken: een goed begrotingsproces, een goede aansluiting en verbinding met de buitenwereld, transparantie over informatievoorziening en fouten, en intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerken van het Ministerie van JenV.

In 2016 zijn als onderdeel van *JenV verandert* de eerste verbeteringen in de controlfunctie doorgevoerd, bijvoorbeeld de positionering van de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) binnen het departement. In 2017 is het verbeterprogramma verder uitgevoerd: onder andere de reorganisatie van de controlfunctie en de invoering van een nieuw sturingsmodel kregen hun beslag. De controlfunctie is met wat in 2017 is bereikt in opzet en werking dusdanig verbeterd dat de onvolkomenheid voor dit deel is vervallen (zie verder § 4.4).

We constateren dat onvolkomenheden in de bedrijfsvoering volop aandacht krijgen binnen het ministerie en dat er ook verbeteringen te zien zijn. Bij de controlfunctie beoordelen we deze verbeteringen als voldoende.

De overige onvolkomenheden blijven bestaan ondanks de stappen die in 2017 zijn gezet. De onvolkomenheden in het inkoopbeheer, het financieel beheer van het Nederlands Forensisch Instituut en informatiebeveiliging laten wel vooruitgang zien, maar nog onvoldoende om ze op te heffen.



Bij het inkoopbeheer is het beheer grotendeels op orde, maar hebben we te maken met specifieke casussen die leiden tot onrechtmatigheden. Zo is de huidige toepassing van het Dynamisch Aankoop Systeem niet conform de inkoopregelgeving en is de rechtmatige aanbesteding van de tolken nog niet gerealiseerd in 2017. Het ministerie heeft een programmaplan opgesteld dat moet leiden tot rechtmatige aanbesteding van de tolken in het begrotingsjaar 2019.

De minister van VenJ geeft nog onvoldoende prioriteit aan het oplossen van de onvolkomenheid in het subsidie- en bijdragenbeheer. Met name bij het bijdragenbeheer constateren we in 2017 een beperkte voortgang.

De onvolkomenheden in het inkoopbeheer en het subsidie- en bijdragenbeheer brengen risico's met zich mee op bijvoorbeeld misbruik en oneigenlijk gebruik, en ze leiden tot fouten, onzekerheden en onrechtmatigheden in de verantwoording van het ministerie. Het is daarom des te meer van belang dat het ministerie actief werkt aan het oplossen van deze onvolkomenheden.

### **Openstaande rechten in de afpakketen**

Een ontwikkeling die aandacht vraagt is de beheersing door het OM van de openstaande rechten in de afpakketen gericht op de ontneming van crimineel vermogen. Vanaf de verantwoording 2016 moet het OM voor ontnemingsmaatregelen, en ook voor buitengerechtelijke afdoeningen in het geval van schikkingen en transacties, die executeerbaar zijn maar nog niet zijn opgenomen als vordering bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), een openstaand recht opnemen in de saldibalans. Het bepalen van de stand van de openstaande rechten is vooral een handmatige exercitie. Bij de jaarafsluiting kon het OM niet tijdig de juiste en volledige stand van de openstaande rechten bepalen waardoor de jaarafsluiting werd vertraagd en onzekerheid is blijven bestaan over de stand van de openstaande rechten. De beheersing van de juistheid en volledigheid van deze openstaande rechten door het OM verdient daarom aandacht. Tijdige (tussentijdse) registratie, periodieke actualisatie van de rechten en een centrale aansturing van de verschillende parketten zouden deze noodgrepen in 2018 moeten kunnen voorkomen.

De JenV-organisaties worden op verschillende manieren aangestuurd en gefinancierd uit de begroting van JenV (zie hoofdstuk 2). We zien de verschillen in aansturing ook terug bij de invoering van het nieuwe sturingsmodel. Alle zbo's, agentschappen en diensten met een budget groter dan € 10 miljoen zijn ondergebracht in het nieuwe model, waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk worden onderscheiden. Voor de Hoge Raad, Raad voor de rechtspraak, OM en politie wordt dit model in een later stadium



als maatwerk doorgevoerd. Zo zullen de maatwerksturingsmodellen voor OM en Rechtspraak in 2018 en politie in 2019 worden uitgewerkt.

Dat de verhouding tussen de grote JenV-organisaties complex is zien we bijvoorbeeld ook terug in de discussies over de voorraadvorming bij strafzaken van het OM (waar we dieper op ingaan in hoofdstuk 5) en in de ontwikkelingen in de digitalisering van de Rechtspraak, het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI).

### **Problematische voortgang KEI leidt tot financieel risico voor de minister van JenV**

Het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) is onder andere gericht op de digitalisering van de Rechtspraak. De minister en de Tweede Kamer worden halfjaarlijks geïnformeerd via voortgangsrapportages. In de laatste voortgangsrapportage (december 2017) worden verdere kostenstijgingen en vertraging van de implementatie aangekondigd. Daarbij worden geen concrete termijnen genoemd en wordt ook geen overzicht van mogelijke kosten ná 2019 gegeven. De minister kan de Tweede Kamer op dit moment geen uitsluitsel geven over de voltooiing van het digitaliseringsproject (oorspronkelijk was 2020 beoogd) en ook geen informatie geven over de gevolgen van de vertraging voor het bereiken van de doelstellingen van het project (vereenvoudiging en versnelling van de procedure en toegankelijkheid van de Rechtspraak). Gezien de wettelijke positionering van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de oplossing van problemen bij de Rvdr zelf. De Rvdr heeft na 2018 geen eigen middelen meer om de extra kosten te dekken. Een eventueel negatief eigen vermogen bij de Rvdr moet op grond van het Besluit Financiering Rechtspraak door de minister worden aangezuiverd. Met andere woorden: we constateren een financieel risico voor de minister van een op dit moment nog onbekende omvang. De minister verwacht in het voorjaar van 2018 meer zicht te hebben op de implementatie van KEI op de langere termijn en de daarmee verband houdende financiële situatie van de Rvdr. Hij heeft toegezegd de Kamer daarover te zullen informeren. Op het moment van totstandkoming van deze rapportage was de toegezegde informatie van de minister nog niet beschikbaar.

## **4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering**

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Venj voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van vier onvolkomenheden.



Onderwerp	2015	2016	2017
Financieel beheer/ controlfunctie	Ernstige Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Subsidie- en bijdragenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Personeelsbeheer	Onvolkomenheid		
Inkoopbeheer Dienst Justitiële Inrichtingen	Onvolkomenheid		
Inkoopbeheer Bestuursdepartement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Financieel beheer Nederlands Forensisch Instituut		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Inkoopbeheer kerndepartement verloopt beheerst: specifieke onderwerpen vragen nog wel aandacht

In 2017 constateren we dat het inkoopbeheer bij het kerndepartement beter wordt beheerst: het aantal onrechtmatige uitgaven is licht afgenomen (van € 23,7 miljoen in 2016 naar € 21,8 miljoen in 2017) en de inkopen buiten de inkoopafdeling om zijn fors afgenomen (van € 14,5 miljoen in 2016 naar € 3 miljoen in 2017). Ook signaleren we dat door aangepaste procedures en werkinstructies de kwaliteit van de interne rapportages is verbeterd en dat de onrechtmatige ICT-verlengingen een halt zijn toegeroepen. Voorts heeft de Directie Inkoop en Informatisering (DI&I) in 2017 invulling gegeven aan de controlerende rol: zo heeft DI&I eind 2017 bij enkele dienstonderdelen (waaronder het NFI) zelf rechtmatigheidscontroles uitgevoerd.

We constateren ook mogelijkheden voor verdere verbetering. Zo loopt het programma om te komen tot rechtmatige aanbesteding van de tolkdiensten nog steeds. Dit programma ligt op schema en moet medio 2018 tot een aanbesteding leiden. De uitgaven voor tolken kerndepartement kwalificeren wij derhalve net als voorgaand jaar als onrechtmatig (2017: € 8,1 miljoen).

Verder is het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) voor ICT en organisatieadvies in 2017 onveranderd toegepast en niet conform wet- en regelgeving ingericht. Hoewel het ministerie tevreden is over het functioneren van dit systeem, voldoet het systeem formeel gezien niet aan de vereisten uit de inkoopregelgeving. Dit geldt met name voor de rol en het gewicht van het interview bij de selectie. In 2017 leidt de toepassing van dit systeem tot circa € 10,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven bij het kerndepartement.

Tot slot vragen wij aandacht voor het proces van de prestatieverklaringen: we constateren dat een onderbouwing van geleverde prestaties regelmatig ontbreekt of niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Dit kan leiden tot onzekerheden in de rechtmatigheid van de materiële uitgaven. Door veel inspanning van de dienstonderdelen en de Auditdienst Rijk is het bedrag aan onzekerheden tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht.

Wij bevelen aan:

- de inrichting van het Dynamisch Aankoop Systeem in lijn te brengen met de inkoopregelgeving of te kiezen voor een ander instrument om te komen tot rechtmatige inkopen;
- periodiek intern te controleren op de aanwezigheid en de kwaliteit van de onderbouwing van geleverde prestaties en afhankelijk van de uitkomsten maatregelen te treffen ter verbetering.

#### 4.3.2 Subsidie- en bijdragenbeheer: inspanningen 2017 nog niet afgerond

In 2017 is met wisselend succes gewerkt aan het op orde brengen van het subsidie- en bijdragenbeheer. Positieve elementen hierin zijn de rol van DFEZ bij het subsidiebeheer en het feit dat er, ook dankzij de herstelwerkzaamheden van de Auditdienst Rijk, nauwelijks fouten zijn gemaakt bij het vastleggen van verleende en afgerekende subsidies en bijdragen.

##### Subsidiebeheer

Het subsidiebeheer heeft betrekking op een relatief gering bedrag bij het Ministerie van VenJ, minder dan 1% van de totale uitgaven van het departement (absoluut gaat het om circa € 56 miljoen). Ten aanzien van het subsidiebeheer signaleren we dat het ministerie onderzoekt wat de beste inrichting is. Het voorafgaand toezicht vanuit de directie DFEZ van het ministerie is op 1 mei 2017 gestopt en het Ministerie van VenJ heeft een intern onderzoek naar het subsidiebeheer laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat het subsidiebeheer nog niet op orde is. Gelet op de beperkte omvang van het subsidiebeheer ontbreken een bepaalde routine en ervaring waardoor de regelgeving en procedures niet altijd worden nageleefd: het onderzoek leverde drie aanbevelingen op, onder andere voor de organisatiestructuur. In 2018 moeten de aanbevelingen verder worden uitgewerkt en zal ook een keuze moeten worden gemaakt betreffende de inrichting van de organisatiestructuur. In september 2017 heeft DFEZ aanvullend op het onderzoek een aantal subsidies gecontroleerd. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat het subsidiebeheer licht is verbeterd, maar het onderzoek toont ook aan dat het subsidiebeheer nog niet op orde is. Vanaf 1 november 2017 is het voorafgaand toezicht door DFEZ (weer) ingesteld. Dit is een krachtige maatregel die afdwingt dat het dossier juist en volledig is voor betaling van de subsidie.



Uit onze werkzaamheden blijkt dat vooral de planning- en controlcyclus verbetering behoeft: het gaat hierbij met name om de dossiervorming, het zichtbaar (intern) beoordelen van subsidieverleningen en -vaststellingen en het uitvoeren van een gedegen staatssteun-analyse.

### **Bijdragenbeheer**

Waar we bij het subsidiebeheer een sterke betrokkenheid vanuit DFEZ signaleren, zien we dat in het bijdragenbeheer niet zo sterk terug. Het bijdragenbeheer verdient dan ook extra aandacht. Het bijdragenbeheer is van grote financiële betekenis (circa 86% van de uitgaven van het departement, ruim € 10 miljard) en betreft de bijdragen aan VenJ-gerelateerde instellingen, zoals de politie en de Raad voor de rechtspraak.<sup>1</sup> In 2017 is gewerkt aan het toezichtsinstrumentarium, echter belangrijke toezichtsinstrumenten als risicoanalyses en accountantsprotocollen voor de externe accountants zijn ultimo 2017 grotendeels nog niet geactualiseerd. Dit kan ertoe leiden dat externe accountants het onderzoek naar de rechtmatige besteding van de ontvangen gelden niet toereikend kunnen uitvoeren. Hierdoor kan onzekerheid ontstaan over de rechtmatige besteding van de gelden. Onder andere als gevolg van personele mutaties is de voortgang in de verbetering van het bijdragenbeheer in de loop van 2017 gestagneerd. In 2018 zal verder gewerkt moeten worden aan het op orde brengen hiervan.

### **Reviewbeleid**

Specifiek punt van aandacht betreft het reviewbeleid: binnen het Ministerie van VenJ is dit beleid decentraal ingericht. In 2017 heeft DFEZ gewerkt aan het centraliseren van het reviewbeleid, dat is positief. Centrale afwegingen hierin zijn echter nog onvoldoende zichtbaar. We signaleren ook dat het aantal uit te voeren reviews in zekere mate afhankelijk is van de beschikbare (review)capaciteit bij de Auditdienst Rijk. Zo had het Ministerie van VenJ initieel een aantal reviewverzoeken geformuleerd, dat in overleg met de Auditdienst Rijk is teruggebracht naar uiteindelijk zes reviews. Ultimo 2017 constateren we dat drie reviews daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Het reviewbeleid moet wat ons betreft risicogericht worden uitgevoerd waarbij het aantal reviews niet afhankelijk mag zijn van de beschikbare (review)capaciteit bij de Auditdienst Rijk.

Wij bevelen aan:

- de aanbevelingen uit het eigen onderzoek van het Ministerie van VenJ naar het subsidiebeheer verder uit te werken in 2018 en te komen tot een structurele borging van het subsidiebeheer binnen het kerndepartement;
- het bijdragenbeheer extra aandacht te geven: de toezichtsinstrumenten, waaronder

de accountantsprotocollen voor externe accountants, moeten geactualiseerd worden, zodat de externe accountants het onderzoek naar de rechtmatige besteding toereikend kunnen uitvoeren;

- het reviewbeleid vanuit de dienstonderdelen op te bouwen en centrale, risicogerichte, afwegingen te maken voor het Ministerie van VenJ waarbij inhoudelijke gronden leidend zijn in plaats van beschikbare reviewcapaciteit.

#### **4.3.3 Nederlands Forensisch Instituut op de goede weg: het daadwerkelijk op orde zijn van het financieel beheer vergt echter nog tijd**

In ons verantwoordingsonderzoek van 2016 hebben we het financieel beheer van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) als onvolkomenheid aangemerkt. Het NFI heeft in 2017 intensief gewerkt om de basis van het financieel beheer op orde te krijgen. Hiertoe zijn vooral in de tweede helft van het jaar flinke stappen gezet: belangrijke beheersmaatregelen rond het inkoopproces zijn geïmplementeerd, de onrechtmatigheden in de inkoopuitgaven zijn onder meer als gevolg hiervan licht afgenomen (2017: € 13,1 miljoen, ten opzichte van € 16,4 miljoen in 2016), de interne inkooprapportages zijn opgeleverd aan DFEZ en de door ons onderzochte afsluiting van het tweede tertaal is beheerst verlopen. We constateren echter ook dat bepaalde onderdelen van het beheer nog niet (voldoende) op orde zijn. Zo is nog altijd ongeveer een derde van de inkoopuitgaven onrechtmatig (€ 13,1 miljoen) als gevolg van het niet naleven van de inkoopregelgeving. Daarnaast vragen wij, op basis van de door ons onderzochte inkopen, aandacht voor de dossiervorming. We constateren dat relevante inkoopdocumenten in enkele van de door ons onderzochte gevallen ontbreken in het inkoopdossier.

Verder is de invulling van de interne controle nog niet op orde. In de loop van 2017 is gebleken dat de opzet van de interne controle niet werkte. Het NFI heeft daarop de opzet in de tweede helft van 2017 herzien. In 2018 zal de effectieve werking van de interne controle moeten blijken.

Tot slot vragen wij aandacht voor het proces rond de ‘omzet derden’. Het NFI voert opdrachten uit die buiten de servicelevelagreement (SLA) vallen, zoals werkzaamheden in opdracht van de EU, Verenigde Naties en andere (inter)nationale organisaties. Daarnaast genereert het NFI omzet door verkoop van objecten en apparaten. De omzet die het NFI uit deze activiteiten verkrijgt, wordt ‘omzet derden’ genoemd. Hoewel de omzet derden wat de financiële omvang betreft beperkt is (circa 5% van de totale baten van het NFI), constateren we dat de interne beheersing rond dit proces nog onvoldoende op orde is. Hierdoor bestaat het risico dat de omzetverantwoording niet volledig is. Belangrijke verbeterpunten hierbij zijn: het juist en volledig registreren van de bestede uren en de contractafspraken, inclusief het interne toezicht hierop.

Op basis van bovenstaande bevindingen handhaven wij de onvolkomenheid in het financieel beheer van het NFI. Samenvattend concluderen we dat vooral in de tweede helft van het jaar belangrijke stappen zijn gezet maar dat het NFI er nog niet is: het op orde zijn van het financieel beheer zal in 2018 moeten blijken.

#### 4.3.4 Informatiebeveiliging: stappen gezet, maar verdere verbetering mogelijk

De ICT bij de rijksoverheid bestaat uit systemen voor zowel primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen).

##### Toenemend belang informatiebeveiliging

Door een toenemend gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks van Cozy Bear op de Democratische Partij in de Verenigde Staten, de WannaCry-ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zomaar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gechanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen ook nieuwe bedreigingen zich voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de rijksoverheid en de rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, staat zij in een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Gegeven het toenemende belang van een goede informatiebeveiliging doen wij hier jaarlijks onderzoek naar. Dit jaar hebben we daarbij vooral gekeken naar de voortgang op de bevindingen van vorig jaar, met name de versteviging van de centrale sturing. Die is belangrijk omdat wij denken dat informatiebeveiliging een zaak is van de departementale top; daar zou zicht op, en zo nodig grip op, de maatregelen, risico's, incidenten et cetera die decentraal spelen moeten bestaan.

##### Verbeteringen in gang gezet op centrale sturing

In het vorige verantwoordingsonderzoek constateerden we dat er bij het Ministerie van VenJ op centraal niveau te weinig zicht was op maatregelen die relevant zijn voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Ook was er onvoldoende zicht op periodieke testen en evaluaties. Inmiddels is de inrichting van de departementsbrede I-control-functie (informatievoorziening) ter hand genomen. De inrichting van I-control zorgt voor betere afstemming tussen de beheersing van informatiebeveiliging op centraal niveau en



de beheersing op de decentrale niveaus bij het Ministerie van VenJ. Daarmee zijn de centrale sturing en beheersing op informatiebeveiliging verstevigd ten opzichte van vorig jaar. Dit geldt ook voor het zicht op de verbetermaatregelen bij de vorig jaar onderzochte kritieke systemen; ook daar wordt sinds medio 2017 meer centrale monitoring op toegepast. Voor beide systemen geldt overigens dat de verbeteracties nog niet geheel zijn afgerond in 2017. Er zijn ook nog stappen te zetten om de sturing verder te verbeteren. Zo is het risicomanagement in ontwikkeling en is het Ministerie van JenV zich ervan bewust dat er op het terrein van incidentmanagement nog voortgang te boeken is. Daarnaast is er een algemene incidentprocedure uit 2011 die geactualiseerd moet worden.

### Conclusie en aanbeveling

We constateren dat de minister van JenV vooruitgang heeft geboekt bij het op orde krijgen van de sturing op de informatiebeveiliging. In 2018 zullen de verschillende instrumenten verder moeten worden ontwikkeld, met name op het terrein van risico- en incidentmanagement en zal de goede werking aantoonbaar vastgesteld moeten kunnen worden. Om die reden kunnen we de onvolkomenheid derhalve dit jaar nog niet opheffen.

We bevelen aan dat de centrale sturing verder wordt vormgegeven op de hierboven genoemde punten. Daarbij verdient de opvolging van de verbetermaatregelen op de kritieke systemen eveneens de aandacht.

## 4.4 Opgeloste onvolkomenheden

### Financieel beheer/Controlfunctie in voldoende mate verbeterd

De controlfunctie als onderdeel van het financieel beheer van het Ministerie van VenJ is voldoende verbeterd om de onvolkomenheid te laten vervallen.

De Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) is voldoende in positie binnen het Ministerie van VenJ om verdere verbeteringen van de controlfunctie beheerst door te voeren. De structuur en de werkwijze zijn al aangepast. Verdere verbetering is nog mogelijk, bijvoorbeeld in de aanscherping van de kwaliteit van managementinformatie.

### Voorgeschiedenis financieel beheer/controlfunctie

De controlfunctie is een breed begrip en omvat concerncontrol, businesscontrol, bedrijfsvoeringscontrol en integrale control. Aandacht voor effecten in ketens zoals de strafrechtketen (ketencontrol) is onderdeel van de controlfunctie. Ook de bedrijfsvoeringsstafdirecties voor inkoop, personeel of facilitaire zaken en de controllers van uitvoeringsorganisaties vallen onder de noemer controlfunctie.

Het Besluit Taak FEZ geeft DFEZ een centrale rol in die controlfunctie, onder andere doordat alle voorstellen die financiële gevolgen kunnen hebben voorgelegd moeten worden aan de directeur DFEZ. Verder is in het Besluit Taak FEZ geregeld dat DFEZ verantwoordelijk is voor de begroting, ramingen en het toezicht op de begrotingsuitvoering en het financieel beheer. In ons onderzoek naar de verbeteringen in de controlfunctie hebben we gekeken naar de centrale rol van DFEZ (ook wel de ‘concerncontroller’ genoemd).

Vanaf 2012 waren er problemen in het financieel beheer. Tot 2014 werden die vooral veroorzaakt door problemen in de financieel-administratieve systemen, waardoor er in 2012 sprake was van een ernstige onvolkomenheid. Vanaf 2014 ligt de nadruk steeds meer op de controlfunctie en dan met name op een beheerste begrotingsuitvoering. De volgende tabel geeft een overzicht van onze oordelen over het financieel beheer/ de controlfunctie van de laatste vijf jaar.

**Tabel 1** *Verloop oordelen financieel beheer/controlfunctie*

Verlagjaar	Onderwerp (titel)	Oordeel
2012	Financieel beheer kerndepartement	Ernstige onvolkomenheid (plus bezwaar)
2013	Financieel beheer kerndepartement	Onvolkomenheid
2014	Financieel beheer/controlfunctie	Onvolkomenheid
2015	Financieel beheer/controlfunctie	Ernstige onvolkomenheid
2016	Financieel beheer/controlfunctie	Onvolkomenheid

In 2015 speelden verschillende politieke discussies over de beheersing van de begroting van het Ministerie van VenJ. Bij de verhoging van de VenJ-begroting voor 2016 spraken de ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie af hoe ze de financiële beheersing bij VenJ konden verbeteren. De verhoging van de begroting ging gepaard met specifieke voorwaarden van de minister van Financiën. Namelijk: een aanscherping van het voorafgaand toezicht op de begrotingsuitvoering door de minister van Financiën en 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, dat ook weer valt onder *JenV verandert*. De herinrichting van de controlfunctie was voornamelijk gericht op de versterking van de positie van DFEZ.

### **Verbeteringen controlfunctie verder doorgezet in 2017**

Verbeteringen in 2016 vormden aanleiding om het financieel beheer/controlfunctie vorig jaar niet meer als ernstige onvolkomenheid maar als een onvolkomenheid aan te merken.

We constateren dat de voor 2017 voorgenomen verbeteringen voor de controlfunctie grotendeels volgens plan zijn doorgevoerd.

De formele herinrichting van de controlfunctie is in 2017 voltooid. Daarbij zijn onder andere de controllers van de directeuren-generaal (dg) overgeplaatst naar DFEZ. Hierdoor verminderde het aantal controllagen van drie naar twee. Dg-belangen staan niet meer op de eerste plaats, VenJ-brede belangen daarentegen wel. De contacten met de directeur FEZ en met de Inspectie Rijks Financiën (IRF) zijn door de herinrichting van de controlfunctie volgens de gesprekspartners geïntensiveerd. De lijnen met het kerndepartement worden door de controllers van de organisaties van VenJ als korter en directer ervaren. Taken en verantwoordelijkheden van de controlfunctie en tussen controllagen zijn beschreven en worden naar verwachting in het eerste kwartaal van 2018 geaccordeerd.

In de praktijk blijkt de heringerichte controlfunctie binnen het Ministerie van VenJ en zijn organisaties te kunnen rekenen op veel draagvlak. De onderwerpen ‘ketencontrol’ en ‘integrale control’ (bedrijfsvoeringsbreed) staan ook duidelijker op de agenda’s van de controllers en dat werkt door in hun advisering van het management.

### **Ketencontrol en integrale control beter geagendeerd**

In de controlfunctie is nu veel aandacht voor keteneffecten. DFEZ gebruikt hiervoor onder andere het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ). In dit verband is het ook van belang dat er veel frequenter dan voorheen door diensthoofden en controllers van alle organisaties van JenV overlegd wordt in strategisch bestuurlijk beraad en strategisch bedrijfsvoeringsberaad.

DFEZ stuurt JenV-organisaties (voor zover wet- en regelgeving en de staatsrechtelijke verhoudingen dit toelaten) aan om tijdig en beter inzicht te geven in begrotingsuitvoering en bedrijfsvoering. Daartoe is de planning- en- controlcyclus verrijkt met gerichtere aanschrijvingen en wordt er in de praktijk vanuit brede accountteams met alle (control)disciplines – zoals personeelsbeheer, inkoopbeheer en huisvestingszaken (integrale control) – over voortgangsrapportages van de JenV-organisaties geoordeeld.

### **Voorafgaand toezicht begrotingsuitvoering verminderd**

Het eind 2015 geïntensiveerde voorafgaand toezicht door het Ministerie van Financiën is in 2017 op één punt na opgeheven. De toezichthouder IRF van het Ministerie van Financiën constateert dat in 2017 de positie van DFEZ is versterkt. De IRF heeft er vertrouwen in dat DFEZ voldoende in positie is om zijn functie volgens de Comptabiliteitswet in te vullen en zo nodig hier tijdig de IRF bij te betrekken.



## Start met nieuw sturingsmodel in 2017

De invoering van het sturingsmodel met de rollen van eigenaar (secretaris-generaal), opdrachtgever (directeur-generaal) en opdrachtnemer (Ministerie van JenV) is voor dertien diensten, agentschappen en zbo's doorgevoerd in 2017. De resterende organisaties volgen - voor zover wet- en regelgeving dit toelaten - later in 2018 en 2019. Het betreft kleinere organisaties met een budget van minder dan € 10 miljoen, maar ook de Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad, het OM en de politie. Dit sturingsmodel zou volgens het ministerie moeten zorgen voor betere afwegingen tussen de verschillende belangen zoals de continuïteit van de JenV-organisaties en het bereiken van beleidsdoelen. Het sturingsmodel helpt de concerncontroller (DFEZ) om gericht toezicht te houden en de verschillende rollen te adviseren.

## 4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering

### 4.5.1 Bezuinigingen Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018

#### Bezuinigingsopdracht

De taakstellingen van het kabinet-Rutte II en het Lenteakkoord leidden in 2013 voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) tot een bezuinigingsopdracht van € 271 miljoen op een begroting van ruim € 2 miljard (2013). Het *Masterplan DJI 2013-2018* van juni 2013 beschrijft de manier waarop DJI de opgelegde taakstellingen wilde invullen. Een deel van de maatregelen betreft de besparing op huisvesting door de sluiting van justitiële inrichtingen. Er was geen afzonderlijke besparingsdoelstelling voor huisvesting geformuleerd.

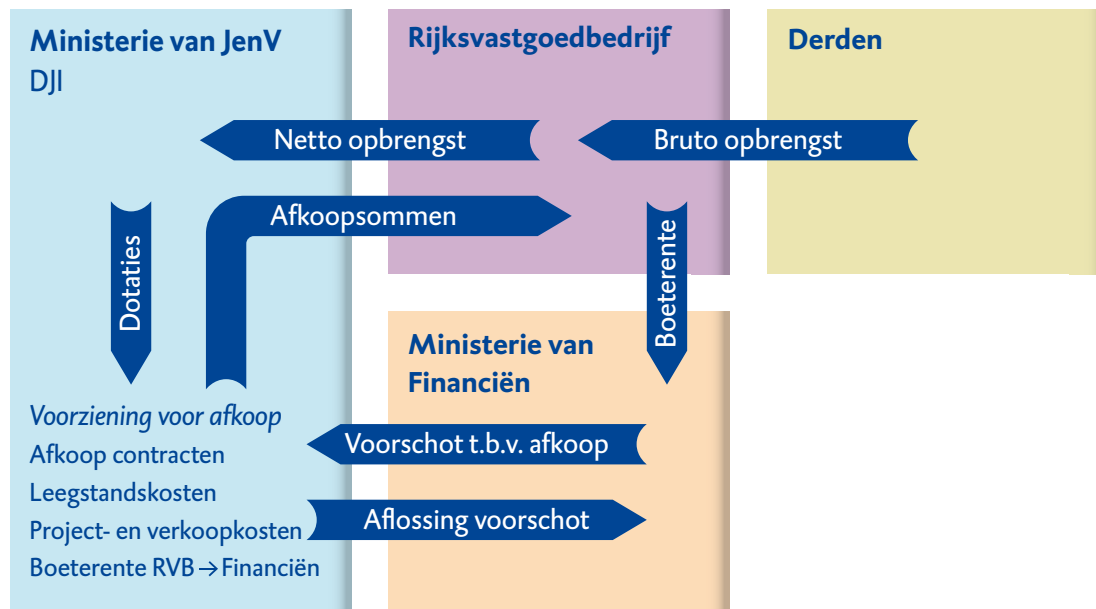
In het verantwoordingsonderzoek van 2015 constateerden we dat de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen conform planning werden uitgevoerd. Nu hebben wij onderzocht welke besparingen op de huisvesting inmiddels zijn gerealiseerd en welke voorafgaande kosten daarmee gepaard gingen. Ook hebben we onderzocht welke eenmalige opbrengsten uit verkoop en verhuur van panden er zijn en hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang van het Masterplan.

Wij hebben ons in dit onderzoek beperkt tot de directe besparingen op de huisvesting in de programmakosten van DJI. Dat wil zeggen de betaalde gebruiksvergoeding aan het RVB: de huur.

#### Afspraken en verantwoordelijkheden huisvesting

In figuur 2 zijn de geldstromen beschreven tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de afstoot van panden door DJI.

### Geldstromen tussen verschillende partijen door afstoot van panden door DJI



**Figuur 2** Afstoot panden DJI

DJI huurt al zijn justitiële inrichtingen van het RVB. Daarvoor sluit DJI met het RVB contracten af met een eerste looptijd van vijftien jaar, daarna kan telkens voor een periode van vijf jaar verlengd worden. Bij het formuleren van het Masterplan hebben DJI en de voorloper van het RVB, de Rijksgebouwendienst, de kosten die de sluitingen met zich mee zouden brengen vastgesteld. Immers: DJI verbrak voortijdig de huurcontracten en droeg de lege locaties over aan het RVB, dat voor hergebruik of verkoop zorg zou moeten dragen. De kosten voor afkoop van de lopende contracten voor panden die worden gesloten en leegstandskosten zoals onderhoud en beveiliging heten ‘frictiekosten’. Deze frictiekosten zijn in het Masterplan opgenomen, zodat de Tweede Kamer in één document de maatregelen, de voorgenomen besparingen en de frictiekosten voor het sluiten van de inrichtingen onder ogen kreeg. Het Masterplan gaat echter niet in op andere kosten zoals eventuele investeringen, verhuiskosten en herinrichtingskosten.

De totale frictiekosten voor het voortijdig sluiten van de inrichtingen werden in 2013 geraamd op € 334 miljoen. De kosten waren opgebouwd uit de afkoop van de lopende contracten van ieder te sluiten pand, de leegstandskosten (onderhoud en beveiliging), de door het RVB aan het Ministerie van Financiën te betalen boeterente en een aantal kleinere posten. Het betreft verrekeningen binnen de rijksoverheid. Dit door DJI aan het



RVB te betalen afkoopbedrag is eind 2014 op grond van actuele informatie bijgesteld naar € 309 miljoen. DJI heeft de kosten in één keer met het RVB afgerekend en daarvoor een lening bij het Ministerie van Financiën gesloten.<sup>2</sup> Als gevolg hiervan heeft DJI, na overdracht van de lege inrichtingen aan het RVB, geen verdere verantwoordelijkheden of kosten meer. DJI krijgt wel nog geld terug als het RVB de inrichtingen voor een hoger bedrag dan het bedrag in de afkoopsom heeft kunnen verkopen.

### **Afstoot volgens planning verlopen**

De (voorgenomen) sluitingen betreffen negentien locaties van penitentiaire inrichtingen, één justitiële jeugdinstelling, één locatie voor vreemdelingenbewaring en één rijksinstelling voor psychiatrische zorg. Daarnaast werden twee particuliere inrichtingen gesloten, waarbij voor DJI geen verantwoordelijkheid bestond ten aanzien van het vastgoed.

Wij constateren dat de overdracht van de leeggemaakte locaties aan het RVB en alles wat daarmee samenhangt, volgens planning is verlopen en inmiddels is afgerond. Een aantal panden die door DJI aan het RVB zijn overgedragen moeten nog wel door het RVB worden verkocht en verrekend met DJI. Voorbeelden hiervan zijn de levering van de Bijlmerbajes aan derden en de verkoop van de koepelgevangenis in Breda. De incidentele kosten (zoals onderhoudskosten bij verhuur of makelaarskosten bij verkoop) zijn vooraf geheel gedekt en in de praktijk lager uitgevallen dan voorzien.

Ondanks de sluitingen heeft DJI nog steeds een overcapaciteit. In juni 2016 schreef de staatssecretaris van VenJ in een Kamerbrief over een blijvend dalende behoefte aan 'celcapaciteit'.<sup>3</sup> Hij zegde de Kamer toe dat hij, conform de motie van de leden Van Oosten en Volp (26 april 2016) vooralsnog niet zal overgaan tot sluiting van penitentiaire inrichtingen. Ook zegt hij in de Kamerbrief dat DJI de gevolgen en oplossingen voor de (huidige) leegstand in kaart zal brengen. Dit onderzoek is nog niet afgerond. DJI werkt aan een langetermijncapaciteitsplan. We bevelen aan hierbij ook rekening te houden met bijvoorbeeld aangescherpte energie- en veiligheidseisen. Ook zou het capaciteitsplan inzicht moeten geven in alle kosten die gemaakt moeten worden om dit plan te realiseren.

### **Gebruiksvergoeding gedaald**

Het Masterplan bevat een groot aantal maatregelen waaraan een beoogd besparingsbedrag is gekoppeld, maar welk deel direct betrekking heeft op de sluiting van inrichtingen, wordt niet gespecificeerd. Capaciteitsreductie door sluiting van inrichtingen, drukt immers ook andere kosten, zoals de exploitatiekosten en de personeelslasten. Wel zien wij dat naar schatting met het tot nu toe bespaarde bedrag op de gebruiksvergoeding (cumulatief bijna

€ 324 miljoen) de geïnvesteerde frictiekosten (€ 309 miljoen) eind 2017 zijn terugverdiend. Daar komen de incidentele opbrengsten uit verkoop en verhuur (inmiddels € 22,7 miljoen) nog bij. Onbekend is of ook eventuele investeringen, verhuiskosten en herinrichtingskosten daarmee zijn terugverdiend. Het Masterplan geeft geen informatie over die kosten.

De jaarlijks door DJI aan het RVB betaalde materiële gebruiksvergoeding voor programma-kosten (dat wil zeggen: de huur die voor de inrichtingen betaald wordt) is tussen 2013 en eind 2017 met € 175,8 miljoen afgenomen. Daarbij moet worden aangetekend dat de daling van de door DJI betaalde gebruiksvergoeding niet alleen het gevolg is van het verminderde aantal locaties. De betaalde gebruiksvergoeding aan het RVB is ook gedaald als gevolg van verlaging van rente- en afschrijvingskosten. Welk deel van de besparing is toe te schrijven aan de tariefdaling en welk deel aan de afstoot van locaties, hebben wij niet onderzocht.

### **Tweede Kamer geïnformeerd over voortgang Masterplan**

De Tweede Kamer is aan de hand van het Masterplan geïnformeerd over de voorgenomen maatregelen en een deel van de kosten die ermee gemoeid waren. Het Masterplan bevatte het afkoopbedrag voor de huurcontracten. Andere kosten, zoals eventuele investeringen, verhuiskosten en herinrichtingskosten, maakten geen onderdeel uit van het Masterplan. Gedurende de uitvoering van het Masterplan is de Tweede Kamer nog enkele malen geïnformeerd over de voortgang: tweemaal per voortgangsbrief<sup>4</sup> en jaarlijks regulier in de verantwoording van het Ministerie van VenJ.

#### **4.5.2 Huisvesting nationale politie**

In aansluiting op eerdere publicaties (bijvoorbeeld het Verantwoordingsonderzoek 2015) onderscheiden wij twee rollen van de minister van JenV voor de nationale politie: hij heeft een kaderstellende en een beheersmatige rol.

#### **Kaderstellende verantwoordelijkheid**

In zijn kaderstellende rol is hij verantwoordelijk voor de inrichting (waaronder het toezicht), de werking en de financiering van het politiebestedel. Daarnaast stelt de minister 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 JenV op beleidsartikel 31 nationale politie de bijdrage opgenomen die beschikbaar is voor de politie. Het budgetrecht van de Staten-Generaal is daarmee beperkt tot autorisatie van deze bijdrage. In het departementale jaarverslag verantwoordt de minister zich over de



uitgaven aan de nationale politie. Het parlement is vervolgens bevoegd om decharge te verlenen. Onze oordelen in het reguliere verantwoordingsonderzoek beperken zich tot de informatie die is opgenomen in het departementale jaarverslag.

### **Beheersmatige verantwoordelijkheid**

De nationale politie is een zelfstandige organisatie met een eigen begroting en jaarrekening en maakt geen onderdeel uit van het Ministerie van JenV. Voor deze zelfstandige positionering is gekozen omdat de politie lokaal en regionaal in de eerste plaats wordt aangestuurd door het daartoe bevoegd gezag (burgemeester en officier van justitie). In zijn beheerdersrol heeft de minister van JenV, ondanks de eigen rechtspersoonlijkheid van de nationale politie, vergaande bevoegdheden voor het beheer van de politie, inclusief huisvesting. Zo stelt hij de begroting en het beheerplan van de politie vast en verdeelt hij de politiecapaciteit over de eenheden. Ook stelt hij, conform de wet, zelf de jaarrekening van de nationale politie vast waarmee hij zichzelf feitelijk decharge verleent.

Met de controle van de jaarrekening van de nationale politie is een door de minister van JenV benoemde externe accountant belast. De begroting en het jaarverslag van de nationale politie stuurt de minister van JenV ter informatie naar het parlement als bijlage bij de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van JenV.

### **Vastgoedmanagement**

In 2015 hebben we onderzoek gedaan naar het huisvestingsplan van de destijds nieuw gevormde nationale politie (*Huisvesting Nationale Politie, 2015*). Dat huisvestingsplan moest leiden tot een structurele besparing op huisvestingslasten van € 76 miljoen vanaf 2025 ten opzichte van de huisvestingslasten van € 351 miljoen in 2011 (exclusief baten uit verhuur). Het aantal gebouwen in portefeuille is sinds de start van de NP begin 2013 afgenomen van 1.034 naar 886 eind 2017, een afname van 148. Het brutovloeroppervlak (bvo) is sinds de start van de NP begin 2013 afgenomen van 1.864.000 m<sup>2</sup> naar 1.762.000 m<sup>2</sup> eind 2017, een afname van ruim 102.000 m<sup>2</sup>. Het vastgoed had volgens gegevens van de nationale politie eind 2017 een boekwaarde van ongeveer € 1,5 miljard. Deze boekwaarde bestaat uit de aanschafprijs van het vastgoed, plus bijkomende kosten, minus een lineaire afschrijving op basis van de verwachte gebruiksduur.

We concludeerden in het onderzoek uit 2015 dat een aantal elementen van vastgoedmanagement eind 2014 nog niet op orde was, terwijl er wel al besluiten over de huisvesting werden genomen die voor vele jaren gevolgen zouden hebben. Zo had de nationale politie geen actueel beeld van de besparingen, was het meerjareninvesteringsprogramma (MIP) niet op orde, ontbrak het de nationale politie aan expertise voor het afstoten van panden, was er onvoldoende informatie over panden en was er geen huisvestingsplan.

We zijn in dit onderzoek nagegaan hoe het er nu voor staat. We concluderen dat een aantal zaken is verbeterd ten opzichte van 2015. De nationale politie beschikt inmiddels over een integraal huisvestingsplan waarbij plannen, ambities, de daarvoor benodigde investeringen én de financiële gevolgen en mogelijke risico's hiervan in beeld zijn gebracht.

We constateren echter ook dat er substantiële verbeteringen nodig zijn om het vastgoedmanagement van de nationale politie op orde te krijgen. Een aantal zaken is nog niet op orde:

- De nationale politie wil € 60 miljoen van de beoogde structurele besparing op huisvestingslasten van € 76 miljoen in 2025 realiseren door het afstoten van vastgoed en het vergroten van de bezetting van een aantal gebouwen. Maar het is evenals in 2015 deels niet duidelijk hoe de nationale politie dit wil gaan doen. Want voor € 16,4 miljoen wordt pas in de loop van 2018 bekend hoe de nationale politie dit wil gaan realiseren.
- De beoogde daling van de huisvestingslasten bij de nationale politie is niet gerealiseerd. De huisvestingslasten bedroegen in 2017 € 348 miljoen, in 2011 was dat € 351 miljoen, in zes jaar slechts een daling van € 3 miljoen. Door de afstoot van panden zijn de lasten voor gas, water en elektriciteit wel gedaald. Dit geldt ook voor de afschrijvingslasten omdat de afschrijvingstermijnen zijn verlengd. Maar dit wordt teniet gedaan door de sterk oplopende onderhoudslasten van € 1,5 miljoen naar € 96,1 miljoen tussen 2013 en 2017. Deze stijging wordt veroorzaakt door een combinatie van het krijgen van een completer beeld van de onderhoudslasten, het anders boeken van onderhoudslasten en een feitelijke stijging van de onderhoudslasten.
- De nationale politie heeft pas over vier jaar het complete beeld van de onderhoudstoestand van alle panden. Met het meten van de conditie van gebouwen is in 2017 gestart maar dit is nog lang niet afgerond. De nationale politie had in 2017 circa 8% van de panden geïnspecteerd terwijl 100% van de panden pas in 2021 geïnspecteerd is. We zien een serieus risico voor het realiseren van de besparingsdoelstelling in 2025. Zeker als blijkt dat de onderhoudstoestand van de panden minder goed is dan gedacht. Dan breekt de verlenging van de afschrijvingstermijn de nationale politie op.
- De samenwerking tussen de nationale politie en het RVB bij de afstoot van politiepanden blijkt problematisch. Na een pilot met de verkoop van twee panden wil de nationale politie een hiervoor ontwikkelde uniforme methodiek (de KORV-methodiek) niet meer gebruiken omdat uit de pilot blijkt dat het gebruik van de KORV-methodiek, in geval van vastgoed dat in eigendom is van de gebruiker, leidt tot een lange doorlooptijd en extra kosten met zich meebrengt. De nationale politie wil bij afstoot wel samenwerken met het RVB, maar niet via deze systematiek. Het RVB en de nationale politie stemmen wel regulier af over de afstotingsplannen. De nationale politie maakt gebruik van de website [biedboek.nl](http://biedboek.nl) van het RVB, waar af te stoten panden worden aangeboden.

- In 2015 bleek dat de vastgoedadministratie van de nationale politie nog niet volledig gevuld was. We constateren dat er op dit moment nog steeds geen complete vastgoedadministratie is. Dat komt vooral doordat er nog geen koppeling is tussen de basisgegevens van de panden en de financiële vastgoedadministratie. Hierdoor ontbreekt niet alleen het totaalbeeld maar is integrale afweging bij de nationale politie over bijvoorbeeld afstoot of renovatie op pandniveau problematisch.

### Conclusies

We concluderen dat de voorgenomen sluitingen van justitiële inrichtingen zijn gerealiseerd. Ook zijn alle frictiekosten vooraf berekend, ingecalculeerd en uiteindelijk zelfs lager uitgevallen. De cumulatief gerealiseerde besparingen zijn inmiddels aanzienlijk en overtreffen de geïnvesteerde frictiekosten. Maar het is niet duidelijk welke kosten en investeringen, behalve de frictiekosten, hier tegenover hebben gestaan.

We concluderen verder dat de knelpunten in het vastgoedmanagement bij de nationale politie die wij in eerder onderzoek signaleerden deels zijn weggenomen maar ook dat verdere verbeteringen nodig zijn om het vastgoedmanagement verder op orde te krijgen.

## 4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van VenJ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In het totstandkomingsdossier van de bedrijfsvoeringsinformatie heeft de Directie Financieel Economische Zaken vorig jaar 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. Met de invoering van het nieuwe sturingsmodel is de wijze van tot stand komen van de bedrijfsvoeringsparagraaf veranderd. Waar de aandachtspunten in de bedrijfsvoering bij de agentschappen en diensten in het verleden na interne weging via de lijn van de directoren-generaal werden aangereikt, levert Directie Eigenaars Advisering (DEA) in de nieuwe situatie de aandachtspunten aan DFEZ zonder weging aan. Dit brengt als risico met zich mee dat bepaalde aandachtspunten mogelijk ten onrechte niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen. Voor de volgende jaren dringen wij daarom aan op een centrale weging van deze aandachtspunten.

## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van JenV. Dit jaar hebben we gekeken naar de voorraad aan strafzaken bij het Openbaar Ministerie (§ 5.1). Daarna geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van VenJ (§ 5.2).

### 5.1 Voorraad aan strafzaken bij het Openbaar Ministerie

Politie, bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) worden geconfronteerd met een groot aantal strafbare feiten. Dat dwingt hen tot het maken van keuzes om wel of niet op te sporen en te vervolgen. Het OM beoogt strafzaken kwalitatief goed, snel en efficiënt af te doen. Het OM krijgt zaken binnen van de politie en andere (bijzondere) opsporingsdiensten. Het OM beoordeelt deze zaken. Een deel doet het OM zelf af. Dat kan zijn via een sepot (het staken van de vervolging) of via een eigen strafbeschikking. De overige zaken brengt het OM voor de rechter via een dagvaarding. Sepot, strafbeschikking en dagvaarding vormen samen de uitstroom. Wanneer de instroom van nieuwe zaken structureel hoger is dan de uitstroom, ontstaan voorraden. Er is weliswaar altijd een zekere voorraad nodig om het proces soepel te laten verlopen, maar te grote voorraden zijn ongewenst. Wij hebben bij twee parketten van het OM, het Parket Centrale Verwerking OM (CVOM) en het Functioneel Parket, onderzocht hoe groot de voorraden zijn, wat de oorzaken zijn en welke maatregelen het OM treft om de voorraden te verminderen. Wij hebben in overleg met het OM deze twee parketten gekozen, omdat de voorraadproblematiek binnen deze parketten het meest manifest en hardnekkig zou zijn. Dit betekent overigens niet dat er binnen de andere parketten van het OM geen sprake is van voorraadproblematiek.

#### 5.1.1 Taken en opdracht Openbaar Ministerie

Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. Het OM geeft leiding aan de opsporing door politie en bijzondere opsporingsdiensten, beslist over de vervolging van strafbare feiten en ziet erop toe dat de opgelegde straf naar behoren wordt uitgevoerd. Het afdoen van strafzaken kan door een rechter op zitting geschieden, maar het OM kan ook zaken zelfstandig afdoen via de strafbeschikking. Voor een goede afdoening van een strafzaak is samenwerking en afstemming met ketenpartners essentieel. Het OM heeft de ambitie om op termijn het voorraadmiveau terug te brengen naar ongeveer 30% van het aantal zaken dat jaarlijks wordt afgedaan (de uitstroom).<sup>5</sup>



De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het OM. Hij bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in de opsporing en vervolging. Als regel houdt de minister zich alleen bezig met het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en niet met individuele strafzaken. Het OM neemt zelfstandig vervolgingsbeslissingen. Het OM wordt nu lumpsum gefinancierd. Uit het *Jaarverslag 2017* blijkt dat het Ministerie van VenJ € 507 miljoen aan apparaatskosten voor het OM heeft gefinancierd. Voor programmagelden was € 225 miljoen beschikbaar. In 2019 zal het OM naar verwachting deels overgaan naar een andere vorm van bekostiging. Waar dat mogelijk is, zal worden gewerkt met vaste prijzen per product, de zogenoemde p\*q-bekostiging. Dit moet leiden tot meer transparantie over welke zaken worden afgedaan door het OM en hoeveel middelen daarvoor nodig zijn. Ook moet het er toe leiden dat het ministerie beheersmatig meer afstand van het OM kan nemen, passend bij de onafhankelijke positie van het OM.

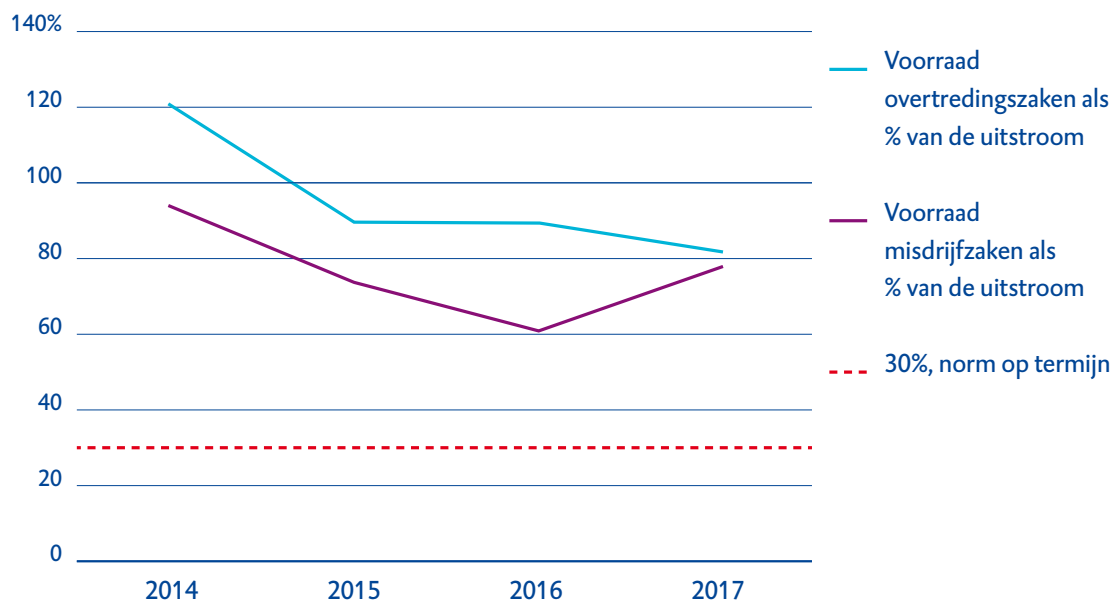
### 5.1.2 Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM)

Het Parket CVOM behandelt overtredingen en eenvoudige misdrijven, zoals rijden onder invloed of wildplassen. Voor de meeste strafzaken hanteert het Parket CVOM vooraf vastgestelde boetetarieven. Het Parket CVOM kan een zaak afdoen via de rechter, een strafbeschikking<sup>6</sup> opleggen of niet verder vervolgen (seponeren). In 2017 behandelde het Parket CVOM 106.972 overtredingszaken en 28.814 eenvoudige misdrijfzaken. Het Parket CVOM had in 2017 een bezetting van 413 fte. Daarvan werd 308 fte ingezet voor de operationele werkzaamheden, onder wie 38 officieren van justitie.

#### Omvang en aard voorraden Parket CVOM

Wij zien dat de instroom<sup>7</sup> van overtredingszaken bij het Parket CVOM in de jaren 2014 tot en met 2017 structureel hoger is dan de uitstroom. In 2017 stroomden 110.890 overtredingszaken in en 106.792 uit. De in- en uitstroom van misdrijfzaken is in de periode 2014 tot en met 2017 jaren redelijk met elkaar in verhouding. In 2017 stroomden 28.053 misdrijfzaken in en 28.814 uit. Als we de voorraad definiëren als percentage van de uitstroom zien we dat het percentage voor overtredingszaken daalt tot 82% in 2017 (de blauwe lijn in de figuur hierna). Het percentage voor misdrijfzaken stijgt in 2017 tot 78%, na een daling in 2016 (de parse lijn in de figuur). De percentages liggen dus nog ruim boven de gewenste 30% voor het voorraadniveau. Een voorraad van deze grootte betekent volgens het Parket CVOM dat het – zonder instroom van nieuwe zaken – ongeveer tien maanden duurt om alle zaken uit te laten stromen.

### Voorraadvorming van zaken bij het Parket CVOM door de jaren heen



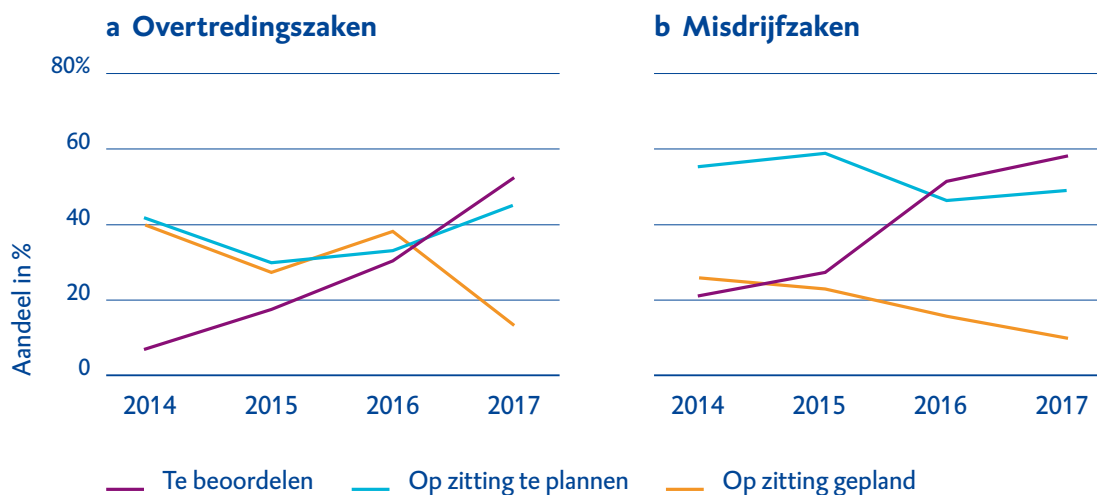
**Figuur 3** Voorraadniveau Parket CVOM

### Gevolgen van een te grote voorraad bij Parket CVOM

Voorraad kan ontstaan doordat de doorstroming binnen het Parket CVOM onvoldoende is, of doordat beoordeelde zaken niet kunnen uitstromen naar de volgende fase. In het eerste geval bestaat de voorraad vooral uit nog te beoordelen zaken, dat zijn alle strafdossiers die nog een inhoudelijke juridische beoordeling moeten krijgen en waarin een afdoeningsbeslissing genomen moet worden. In het tweede geval bestaat de voorraad uit zaken die gereed zijn om op zitting te plannen, maar waarvoor de Rechtspraak<sup>8</sup> nog geen tijd heeft of zaken die op zitting zijn gepland, maar waarvan de zitting nog niet heeft plaatsgevonden.

Niet alleen een toename van de voorraad, ook ‘veroudering’ van de voorraad is ongewenst. Het Parket CVOM kan te oude zaken dan alleen nog maar met een sepot afdoen. De termijn waarbinnen vervolging moet plaatsvinden is wettelijk vastgelegd voor de verschillende overtredingen en misdrijven. Eind 2017 was 42% van de voorraad aan overtredingszaken en 44% van de voorraad aan misdrijfzaken ouder dan één jaar. De voorraad oude zaken liep in 2017 voornamelijk op in de categorieën ‘te beoordelen’ en ‘op zitting te brengen’ zaken bij een rechtbank (zie in de figuur hierna a en b). De voorraad ‘op zitting gepland’ is in 2017 wel afgenomen.

## Aandeel oude te beoordelen en op zitting te plannen zaken loopt op



**Figuur 4a** Aandeel overtredingszaken ouder dan een jaar

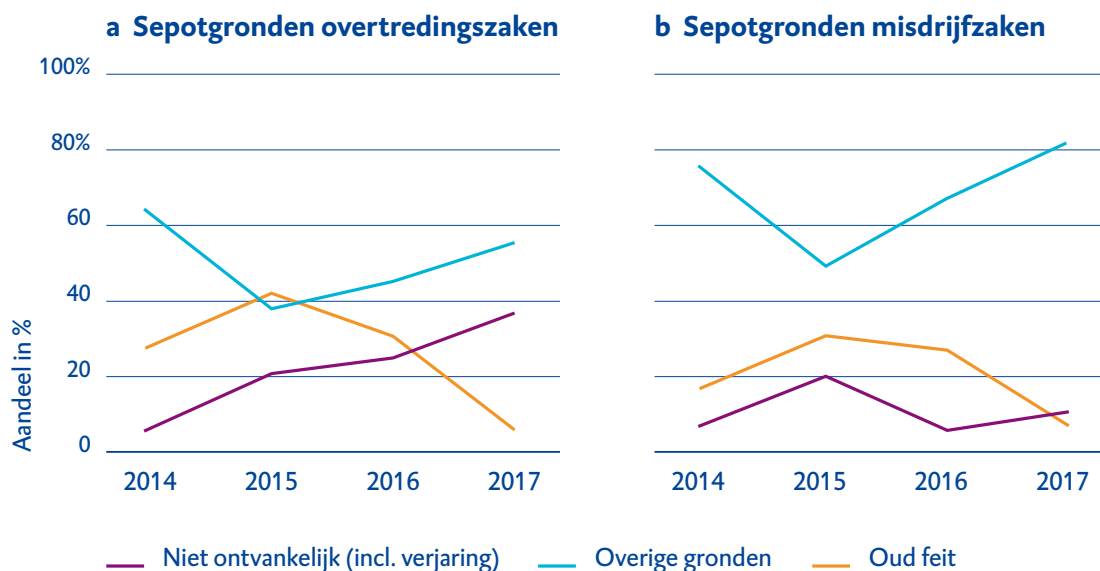
**Figuur 4b** Aandeel misdrijfszaken ouder dan een jaar

Uit deze figuren blijkt dat eind 2017 52% van de voorraad te beoordelen overtredingszaken ouder was dan één jaar (paarse lijn). Voor misdrijfszaken was dit 58%. Bij de overtredingszaken die al wel beoordeeld waren, maar nog wachtten op zittingscapaciteit bij een rechtbank, was 45% ouder dan een jaar (blauwe lijn). Voor misdrijfszaken was dit 49%.

Het OM kan besluiten om een zaak niet verder te vervolgen (seponeren). Dit wordt bijvoorbeeld gedaan als een feit verjaard of te oud is om nog te vervolgen. In de afgelopen vier jaar zijn meer dan 56.000 overtredingszaken en 5.000 misdrijfszaken geseponereerd. Om vast te stellen of er sprake is van een ongewenste of zorgelijke situatie, is het van belang om te kijken naar de sepotgrond.

De sepotgrond geeft de redenen waarom het OM moet (technisch sepot) of mag (beleidssepot) besluiten niet verder te vervolgen. Verjaring is een van de redenen die gelden voor de officiële sepotgrond 'niet-ontvankelijk'. Dit is een voorbeeld van een technisch sepot. De redenen die gelden voor niet-ontvankelijkheid worden niet afzonderlijk geregistreerd, zodat niet bekend is in hoeveel zaken verjaring de reden is voor het sepot. Een van de gronden voor een beleidssepot is 'oud feit', dat wil zeggen dat vervolging onbillijk of ondoelmatig is geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit. Oud feit en verjaring zijn dus de gronden waarbij het sepot het directe gevolg is van een te lange doorlooptijd. De figuren hierna tonen de verhouding tussen de verschillende sepotgronden voor overtredings- en misdrijfszaken.

## Sepot zaken vanwege oud feit in 2017 gedaald



**Figuur 5a** Sepotgronden overtredingszaken

**Figuur 5b** Sepotgronden misdrijfzaken

Deze figuren laten zien dat het Parket CVOM in de voorgaande jaren veel zaken geseponneerd heeft vanwege 'oud feit' (oranje lijn). In 2017 zijn in totaal minder zaken geseponneerd en is ook het aandeel sepot vanwege 'oud feit' gedaald naar 6% voor overtredingszaken en 11% voor misdrijfzaken.

### Oorzaken van de voorraadvorming bij Parket CVOM

Het Parket CVOM noemt zelf als een van de belangrijkste externe factoren voor hun voorraadvorming een ontoereikende zittingscapaciteit bij de Rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft deze conclusie van het Parket CVOM niet zonder meer. Daarvoor ontbreken volgens de Raad voor de rechtspraak te veel onderliggende data. Wij hebben in dit verkennende onderzoek niet onderzocht wat de precieze oorzaken zijn van de voorraadvorming. De beschikbaarheid van zittingscapaciteit wordt jaarlijks overeengekomen in convenanten tussen de parketten van het OM en de gerechten. Het Parket CVOM is erin geslaagd in de jaren 2016, 2017 en 2018 de minimaal benodigde zittingscapaciteit overeen te komen met de Rechtspraak. Wel geldt voor het merendeel van de rechtbanken dat er beperkte ruimte was om extra zaken aan te brengen, waardoor er onvoldoende capaciteit was om de voorraad te plannen zaken te reduceren.

Een extra complicatie bij het wegwerken van voorraden is het niet voorziene hoge aantal verzetten tegen strafbeschikkingen. Deze zaken moeten dan alsnog aan de rechter worden voorgelegd. Ook vragen verzetzaken gemiddeld meer zittingstijd dan reguliere kantonzaken en dus kunnen er per zitting minder zaken worden afgedaan.

Ook de invoering van de professionele standaarden binnen de Rechtspraak in 2016 en de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 hebben volgens het Parket CVOM geleid tot vertraging en voorraadvorming. Waar voorheen nog zaken tussen rechtbanken verschoven konden worden, is dat nu niet meer mogelijk.<sup>9</sup>

### 5.1.3 Functioneel Parket

Het tweede parket dat we hebben onderzocht is het Functioneel Parket (FP). Het FP is een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, belast met de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit en het afwikkelen van complexe ontnemingszaken. Het FP richt zich daarbij met name op ondermijnende vormen van criminaliteit. De meeste zaken die het FP behandelt komen van de politie (milieu) en de FIOD (fraude). In 2017 verwerkte het FP 4.876 zaken die als specialistische standaardzaken kunnen worden aangemerkt en 1.503 complexe zaken, de zogeheten 'maatwerkzaken'. Het FP had eind 2017 een totale bezetting van 377 fte, waaronder 92 fte aan officieren van justitie, 85 fte aan parketsecretarissen en 55 fte aan financieel experts.

#### Omvang en aard voorraden Functioneel Parket

Wij zien dat de instroom en uitstroom van zaken bij het FP in de jaren 2014 tot en met 2017 redelijk stabiel is. In 2017 stroomden 7.111 strafzaken in en 6.379 zaken uit. De uitstroom van maatwerkzaken stijgt langzaam in 2017 en de uitstroom van standaardzaken is, na een periode van stijging, in 2017 gedaald.

58% van de totale voorraad in 2017 betreft maatwerkzaken. Als we de voorraad maatwerkzaken afzetten tegen de uitstroom zien we dat deze voorraad in 2017 bijna twee keer zo groot is als de uitstroom (uitstroom is 1.503 zaken en voorraad is 2.953 zaken). Hieronder gaan we verder in op de maatwerkzaken, omdat vooral de uitstroom van deze zaken achterblijft.<sup>10</sup>

#### Gevolgen van een te grote voorraad bij het Functioneel Parket

Ook bij het FP bestaat de voorraad uit nog te beoordelen zaken en zaken die op zitting zijn gepland of gereed zijn om gepland te worden, maar waarvoor de Rechtspraak nog geen tijd heeft. In 2017 moest 52% van de voorraad maatwerkzaken nog beoordeeld worden, 37% moest nog op zitting worden gepland en 11% was op zitting gepland. Van de zaken die op

zitting gepland staan gaat het merendeel om zogeheten ‘aangehouden zaken’. Dit betekent dat de zitting wordt aangehouden en op een later tijdstip wordt voortgezet, bijvoorbeeld omdat er nog getuigen moeten worden gehoord, of omdat er geen capaciteit beschikbaar is om de zaak te behandelen.

### Oorzaken van de voorraadvorming bij het Functioneel Parket

Het OM onderkent dat op dit moment nog geen objectief en volledig beeld bestaat van de oorzaken van de voorraadvorming bij het FP. Er is een reeks van mogelijke oorzaken. Zo kan na de fase van beoordeling door het OM de verdediging nog onderzoekswensen hebben, bijvoorbeeld het horen van (extra) getuigen. Het horen van getuigen kan plaatsvinden door de opsporingsdienst of (op verzoek van de verdediging) door de rechter-commissaris. Als dit gebeurt bij de rechter-commissaris dan kan dit vanwege gebrek aan capaciteit bij het rechter-commissariaat langere tijd in beslag nemen. Het FP noemt een hardnekkige onderbezetting van officieren van justitie als een van de oorzaken van voorraadvorming. Als extra complicatie noemt het FP de toegenomen zaakzwaarte die tot extra vertragingen in de afdoening van strafzaken leidt. Dit leidt ertoe dat het meer inspanningen kost om één zaak te laten uitstromen. Als voorbeelden worden genoemd: complexer bewijs, een actieve advocatuur, een mondiger burger die minder snel een beslissing van het OM accepteert, meer afpakinspanningen en de steeds grotere rol van het slachtoffer. Het aantal zaken dat op één zitting kan worden behandeld, neemt af. Dit wijt het OM aan het groeiend belang van forensisch bewijs, meer getuigen en deskundigen op zitting en meer verdachten die zich verzetten tegen een strafbeschikking.<sup>11</sup>

#### 5.1.4 Maatregelen

Het Parket CVOM zet in op het sneller beoordelen van zaken. Daarop heeft het namelijk zelf direct invloed. De vraag is wat dat zal opleveren zolang er vertragingen worden ervaren in de doorstroom van zaken binnen de strafrechtketen. Ook wanneer het Parket CVOM zijn eigen voorraad te behandelen zaken versneld wegwerkt, ontstaat ‘opstroping’. De voorraad aan de voorkant verschuift dan als het ware naar de achterkant en blijft daar liggen vanwege de door het Parket CVOM ervaren gebreken in de zittingscapaciteit. Het Parket CVOM is in gesprek met de rechtbanken om de problematiek van het ervaren tekort aan zittingscapaciteit op te lossen. Ook de Raad voor de rechtspraak zoekt naar een oplossing van de in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten. Een eerste stap is te onderzoeken waar en hoe groot precies de knelpunten zijn. Ofwel: hoeveel rechters en rechter-commissarissen zijn binnen welk gerecht (extra) nodig om de genoemde knelpunten op te lossen? De Raad voor de rechtspraak neemt hiertoe het initiatief.

Het Functioneel Parket probeert de voorraad te beoordelen zaken zo goed als mogelijk weg te werken. Daarbij wegen aspecten mee als urgentie, ouderdom, zwaarte en beschikbare capaciteit. Bij dit laatste knelt de hiervoor benoemde problematiek van een tekort aan beoordelaars, waaronder gespecialiseerde officieren van justitie. Tegelijkertijd vindt het Functioneel Parket het uit een oogpunt van maatschappelijk effect van het strafrecht niet wenselijk om met oudere zaken naar zitting te gaan. Ook dragen het adequaat afbakenen van een zaak en sturing op de gewenste interventie bij aan kortere doorlooptijden, bijvoorbeeld het oproepen van minder getuigen of het toewerken naar een tuchtrechtelijke aanpak van fraudeurs in plaats van een langdurende strafzaak.

### 5.1.5 Conclusie

Bij het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie en het Functioneel Parket is de voorraad strafzaken veel groter dan de op termijn door het OM beoogde 30% van de uitstroom. Een te grote voorraad, dat wil zeggen strafzaken die ergens in de keten 'op de plank' blijven liggen, is slecht voor het functioneren en de effectiviteit van de strafrechtketen. De Raad voor de rechtspraak gaat, in samenwerking met het OM, onderzoeken hoe groot de knelpunten zijn en welke maatregelen nodig zijn om deze weg te nemen. Wij vinden het belangrijk dat daarbij naar de keten als geheel wordt gekeken en niet alleen naar de afzonderlijke ketenpartners. In de tussentijd werken het CVOM en het FP al aan snellere beoordeling en betere prioritering om zo de doorlooptijden van strafzaken te verminderen.

Wij bevelen de minister van JenV aan te onderzoeken welke van de genoemde verklaringen voor de voorraadvorming de juiste zijn en daarmee de verschillen in analyse tussen het OM en de Raad voor de rechtspraak weg te nemen.

Wij bevelen de minister van JenV aan de eerder door ons geconstateerde vermenging van budgetfinanciering en p\*q-financiering bij de Rechtspraak – zoals beschreven in ons onderzoek Bekostiging Rechtspraak – hierbij te betrekken. In dit verband wijzen wij expliciet op het feit dat in 2017 zowel de instroom als de uitstroom bij de Rechtspraak lager was dan begroot.

## 5.2 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 en gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van VenJ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft op 25 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.<sup>12</sup>

### 6.1 Reactie minister van Justitie en Veiligheid

#### I Bedrijfsvoering

*Opgeloste onvolkomenheid: controlfunctie*

De minister van JenV geeft in zijn reactie aan verheugd te zijn dat de onvolkomenheid op de controlfunctie is vervallen. Hij ziet dit als effect van het meerjarige programma *JenV verandert*.

*Onvolkomenheden*

De minister van JenV neemt met veel genoeg kennis van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde verbeteringen in het inkoopbeheer, de informatiebeveiliging, het financieel beheer van het NFI en het subsidie- en bijdragenbeheer. Hij zegt toe de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer te zullen opvolgen. In zijn reactie beschrijft hij hoe hij daar invulling aan gaat geven.

De minister maakt een uitzondering voor de casus van het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) waarvan hij vorig jaar reeds heeft aangegeven de zienswijze van de Algemene Rekenkamer niet te delen. Hij wijst ook op het rijksbrede standpunt van de Chief Procurement Officer. De minister zegt dat voor de casus DAS in 2018 een oplossing wordt gerealiseerd.

*Aandachtspunten Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018 en huisvesting nationale politie*

De minister herkent bijna alle bevindingen en conclusies van de Algemene Rekenkamer. Hij onderschrijft daarentegen niet onze conclusie dat het totaalbeeld van de vastgoedadministratie bij de nationale politie ontbreekt. Ten behoeve van het maken van de benodigde financiële analyses is er volgens hem een permanente koppeling beschikbaar tussen de basisadministratie en financiële vastgoedadministratie.

*Aandachtspunten Openstaande rechten in de afpakketen en digitalisering van de Rechtspraak (KEI)*

Voor openstaande rechten in de afpakketen geeft de minister aan dat het proces wordt geëvalueerd, om het openstaand recht juist en volledig weer te geven in de verantwoording



van het Openbaar Ministerie. De minister onderschrijft het financieel risico dat met de digitalisering van de Rechtspraak samenhangt. Samen met de Raad voor de rechtspraak gaat hij een breed doorlichtingsonderzoek uitvoeren. De resultaten van dit onderzoek zullen waarschijnlijk pas eind 2018 bekend zijn.

## II Beleidsresultaten

### *Ongewenste voorraadvorming bij het OM*

De minister deelt onze conclusie dat een te grote voorraad aan strafzaken slecht is voor het functioneren en de effectiviteit van de strafrechtketen. De omvang en de ouderdom van de voorraad strafzaken mag geen negatieve invloed hebben op de uitkomst van strafzaken, bijvoorbeeld vanwege een te lange behandeltijd. Hij zegt toe om de door het OM en de Rechtspraak uit te voeren gezamenlijke analyse van de oorzaken van de voorraadvorming nauwgezet te zullen volgen. Tevens zal hij beide partijen verzoeken om deze analyse met voorrang uit te voeren en de hieruit voortvloeiende maatregelen zo spoedig mogelijk in te voeren.

## III Financiële informatie

De minister stelt vast dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de financiële informatie deugdelijk is weergegeven in het *Jaarverslag 2017* en op totaalniveau rechtmatig is, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van uitgaven van agent-schappen. Voor een belangrijk deel vloeien deze fouten en onzekerheden voort uit de onrechtmatigheden in de inkoopuitgaven van het NFI.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De gerichte aanpak van de minister van JenV bij het verbeteren van de bedrijfsvoering heeft geleid tot het oplossen van de onvolkomenheid ten aanzien van de controlfunctie. Het is belangrijk dat de minister het gevoel van urgentie vasthoudt en de resterende onvolkomenheden ten aanzien van het inkoopbeheer, de informatiebeveiliging, het financieel beheer van het NFI en het subsidie- en bijdragenbeheer even voortvarend oppakt.

Vervolgens vraagt de beheersing van de JenV-organisaties buiten het kerndepartement de nodige aandacht. Het beleidsterrein van JenV kent een diversiteit aan onder het ministerie ressorterende agentschappen en diensten, tal van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en sui-generisorganisaties. Voor de beheersing van het beleidsterrein is de verdere doorvoering van het nieuwe sturingsmodel een volgende stap. Dat deze beheersing nog aandacht behoeft blijkt onder meer uit ons onderzoek naar de ongewenste voorraadvorming

van strafzaken bij het OM en de problematiek rondom de digitalisering van de rechtspraak (project KEI). We benadrukken wederom dat het wenselijk is dat bij het onderzoek naar de oorzaken en omvang van ongewenste voorraadvorming bij het OM ook de eventuele invloed van bekostigingssystematieken en de aansluiting tussen de verschillende ketenpartners worden meegenomen.

De minister schrijft in zijn reactie ons standpunt ten aanzien van de DAS niet te delen en verwijst daarbij naar het rijksbrede standpunt van de Chief Procurement Officer. Wij wijzen er op dat dit rijksbrede standpunt ten aanzien van de DAS nog niet definitief is vastgesteld door de minister van BZK. Belangrijk daarbij is dat dit standpunt moet voldoen aan de Aanbestedingswet 2012 en Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

De minister is het niet eens met onze conclusie dat het totaalbeeld van de vastgoedadministratie bij de nationale politie ontbreekt, omdat een permanente koppeling tussen de basisadministratie en financiële vastgoedadministratie beschikbaar is. Strategisch huisvestingsbeleid is essentieel voor doelmatig gebruik van publiek vastgoed. Daarom merken we op dat de nationale politie permanent complete en actuele vastgoedinformatie voorhanden dient te hebben om de juiste strategische afwegingen te kunnen maken en beslissingen te kunnen nemen.



## Bijlage 1

# Over het verantwoordingsonderzoek

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

### Onderzoek naar de jaarverslagen

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

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming 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 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van 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 verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat 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 om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

## Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

## Bijlage 2

### Eindnoten

1. Dit bedrag is inclusief de bijdragen aan de agentschappen en gebaseerd op de stromen volgens de begroting.
2. De besparingen die nodig waren voor de terugbetaling van dit voorschot zijn in de bezuinigingsvoorstellen van het Masterplan verdisconteerd. De totale voorgenomen besparingen liepen daarmee op tot € 336 miljoen structureel vanaf 2018.
3. Brief van de staatssecretaris; 14 juni 2016, nummer 755262.
4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 587, nr. 588 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 587, nr. 613, pagina 4.
5. Openbaar Ministerie (2016). *Jaarplan 2017*, p. 10.
6. Ook de politie kan een strafbeschikking aan een overtreder opleggen. Het Parket CVOM beoordeelt dan het dossier en stuurt het door naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor executie.
7. We hebben het hier over nieuwe instroom en herinstroom. Zaken kunnen herinstromen, als tegen de strafbeschikking verzet is aangetekend of als de inning van de boete is mislukt.
8. 'De Rechtspraak' is de naam voor alle autonome onderdelen die betrokken zijn bij het rechtssysteem. Dit zijn de rechtbanken, de gerechtshoven, de Hoge Raad der Nederlanden, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van beroep en de Raad voor de rechtspraak.
9. Dit wordt bevestigd in de *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart* (Commissie Kuming, Tweede Kamer, 2017-2018, 29 279, nr. 401). In de verhouding tussen het OM en de gerechten zijn stappen in de goede richting gezet, maar de samenwerking kan en moet op cruciale onderwerpen beter. Hierbij denkt de commissie onder meer aan de vaststelling van zaakverdelingsreglementen, de vaststelling en naleving van zittingsconvenanten, het tijdig informeren over grote lopende onderzoeken en de verschillende werkwijzen tussen zittingsplaatsen.
10. Deze alinea is gewijzigd ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd en daarmee toegespitst op de voorraad maatwerkzaken in plaats van de totale voorraad.
11. Openbaar Ministerie (2017). *Prestatie en productie in perspectief*.
12. Het concept rapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van JenV is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

### **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 2018**

