

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldi-balans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18

4.3 Onvolkomenheden | 19

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 23

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 23

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 30

5. Beleidsresultaten | 31

5.1 Herziening rechtsbijstand: gevolgen bij echtscheiding | 31

5.2 Continuïteitsrisico's dienstverlening Raad voor de rechtspraak en Justis | 41

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 44

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 45

6.1 Reactie minister van JenV | 45

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 47

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2021 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 51

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Eindnoten | 60

1. Onze conclusies

In 2021 heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) maatregelen genomen om het financieel beheer en de bedrijfsvoering van het departement verder te verbeteren. Ons oordeel daarover is positief. In de bedrijfsvoering blijven er echter aandachtspunten bestaan. Voor het merendeel betreft dit problemen die in voorgaande jaren al door ons zijn gesignaleerd. Het oplossen van deze problemen is voor de minister van JenV geen gemakkelijke opdracht. De omvang van het departement en de veelheid aan werkterreinen spelen hierbij een rol.

Wijzigingen in de JenV-organisatie

Het Ministerie van JenV is een ingewikkeld departement waaronder ongeveer 50 organisaties met soms een grote mate van zelfstandigheid ressorteren. Voorbeelden zijn het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Van het totale JenV-budget van bijna € 15 miljard in 2021 is ongeveer 60% bestemd voor de JenV-organisaties. Deze organisaties werken vaak nauw samen in ketens, bijvoorbeeld in de strafrechtketen of de asielketen. Verder geeft de minister niet altijd zelf uitvoering aan beleid. Hierdoor heeft hij beperkte sturingsinformatie en -mogelijkheden. Het is voor de minister dan ook een forse opgave om een dergelijke organisatie doeltreffend aan te sturen. Wij achten het goed denkbaar dat de minister zijn interne organisatie verder aanpast op het toenemend beroep dat wordt gedaan op het Ministerie van JenV. Zo zien wij dat de minister recentelijk de aansturing van de JenV-organisatie heeft versterkt.

Knelpunten in de bedrijfsvoering

Als de bedrijfsvoering van een departement of de daaraan verbonden ketenorganisaties niet op orde is, kan dit een goede uitvoering van beleid bemoeilijken. Het is dan ook belangrijk dat de minister van JenV zich het afgelopen jaar heeft ingespannen om problemen in de bedrijfsvoering op te lossen. Op een aantal onderdelen heeft dit tot resultaat geleid. Zo is de financiële en administratieve discipline binnen het kerndepartement en bij enkele JenV-organisaties verbeterd. Maar sommige problemen blijken hardnekkig, bijvoorbeeld bij de DJI. Daar is onvoldoende

voortgang geboekt met het afgeven van goed onderbouwde prestatieverklaringen bij betalingen aan leveranciers. Binnen de zogenoemde 'afpakketen' van het Ministerie van JenV verbetert het beheer van in beslag genomen crimineel vermogen (geld en goederen) gestaag. Het effect van de in 2021 doorgevoerde verbetermaatregelen zal echter pas de komende jaren merkbaar worden. Positief is dat het departement in 2021 een actie op touw heeft gezet waarbij ethische hackers de informatiebeveiliging van het Ministerie van JenV hebben getest bij 11 uitvoeringsorganisaties. Dit heeft kwetsbaarheden blootgelegd die de veiligheid van het departement en de uitvoeringsorganisaties zouden kunnen schaden. Vervolgens heeft de minister gerichte maatregelen getroffen. De minister van JenV verdient wat ons betreft een compliment voor dit initiatief, dat als voorbeeld kan dienen voor andere ministeries die ook ethische hackers zouden kunnen inzetten om de informatiebeveiliging in de praktijk te testen.

Werkzaamheden van de Dienst Justis

De Dienst Justis (hierna kortweg: Justis) is de screeningsautoriteit van het Ministerie van JenV. Justis levert verschillende screeningsproducten aan burgers en bedrijven, waarvan de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) het bekendst is. In 2021 leverde Justis meer dan de voorziene hoeveelheid screeningsproducten op. De sturing en beheersing van bedrijfsprocessen verliep daarentegen niet op alle fronten goed. Er waren problemen met het behalen van de doelen voor *doorlooptijden*. Het is Justis slechts in de helft van de gevallen gelukt om de screeningsaanvragen van burgers, bedrijven

en overheden tijdig af te handelen. Ook is het ziekteverzuim bij de dienst al jaren hoog. Verder kampte Justis in 2021 diverse keren met IT-problematiek en –storingen waardoor de continuïteit van de dienstverlening voor burgers, bedrijven en overheden niet gewaarborgd was. En tenslotte beschikt Justis over te weinig financiële reserves, mede door de manier waarop de dienst wordt gefinancierd door het moederdepartement.

Vorbereiding op herziening stelsel voor rechtsbijstand

Binnen het Ministerie van JenV is de minister voor Rechtsbescherming sinds 2018 bezig met het voorbereiden van een herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor rechtsbijstandsverlening bij echtscheidingen is de minister in februari 2022 een experiment begonnen met een nieuwe manier van werken,

die ervoor moet zorgen dat de rechtshulp die mensen ontvangen, beter aansluit op hun behoefte. De minister voor Rechtsbescherming zal voor de verdere voorbereiding van het herziene stelsel mogelijke belemmeringen in de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtsbijstand moeten gaan volgen. Belangrijke kwesties zijn de eigen bijdrage voor mensen die rechtsbijstand krijgen, de kwaliteit van de rechtsbijstand en of er voldoende advocaten zijn om rechtsbijstand te geven.

Crisissituatie Oekraïne

De huidige crisissituatie in Oekraïne leidt voor het Ministerie van JenV tot extra taken rond de grootscheepse vluchtelingenopvang. Door deze verzwaarde opgave neemt de complexiteit van het werkterrein voor de minister van JenV verder toe.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid en de ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lasten-agentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Afpakketen	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen		✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Financiële administraties en verantwoording		✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De ministers van JenV en voor Rechtsbescherming zijn verantwoordelijk voor het beschermen van de rechtsstaat en het bevorderen van een rechtvaardiger en veiliger samenleving.

Het Ministerie van JenV heeft in 2021 € 14.982,7 miljoen uitgegeven. Dit is 4,7% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 15.333,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.992,8 miljoen.

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

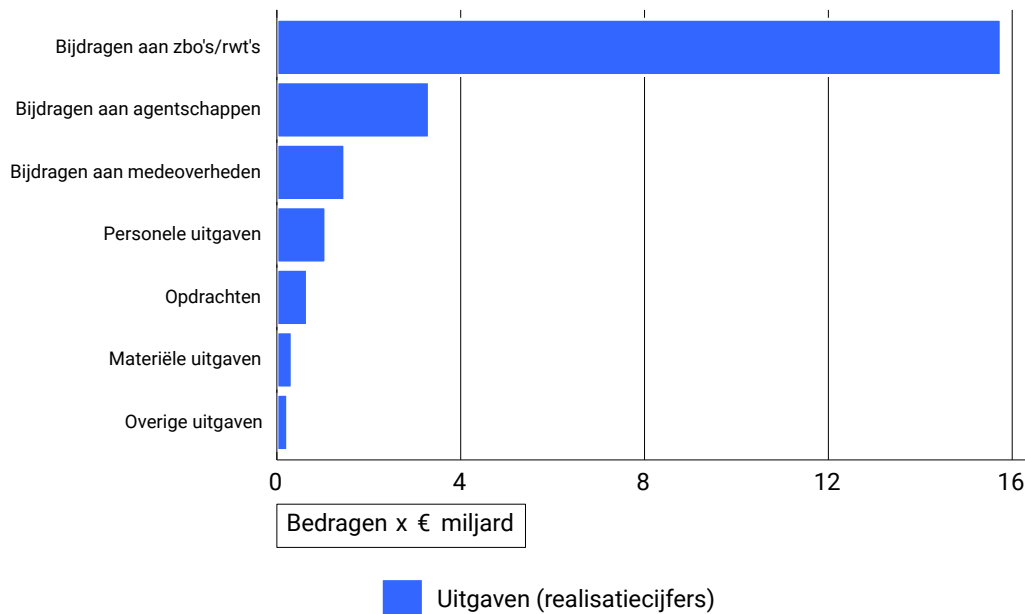
	2019	2020	2021
Verplichtingen	13.692	14.378	15.333
Uitgaven	13.662	14.382	14.983
Ontvangsten	1.646	1.244	1.993
Fte's	29.343	31.137	31.936

De minister van JenV is in 2021 meer verplichtingen aangegaan dan in 2020. Vooral op het beleidsterrein Straffen en beschermen (beleidsartikel 34) zijn meer verplichtingen aangegaan, bijvoorbeeld voor het agentschap DJI en de reclasseringsorganisaties. Er waren ook hogere uitgaven. Deze betroffen vooral de bijdragen van het Ministerie van JenV aan de Nationale Politie, de DJI en de Raad voor de rechtspraak. Ook werden vanuit de begroting corona-uitgaven gefinancierd van gemeenten en de veiligheids-regio's.

De ontvangsten van het ministerie stegen in 2021 eveneens. Dit komt met name door dat er enkele omvangrijke schikkingen en transacties werden getroffen in het kader van het strafrechtelijk afpakken van crimineel verworven vermogen (beleidsartikel 33).

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van JenV in 2021*

Van de begroting van JenV gaat het meeste geld naar bijdragen aan zbo's/rwt's



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van het Ministerie van JenV betreffen hoofdzakelijk budgetoverdrachten: geld dat wordt overgemaakt naar instellingen op afstand van het Rijk, die daarmee (onderdelen van) het JenV-beleid uitvoeren. Ook de Nationale Politie, de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) worden als zogenoemde *sui generis*-organisaties gefinancierd uit de JenV-begroting.¹ Voor het realiseren van zijn beleidsdoelen is de minister sterk afhankelijk van het functioneren van alle organisaties in de JenV-keten: agentschappen, taakorganisaties, zbo's en *sui generis*-organisaties. De minister is niet zelf primair verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld dat naar op afstand geplaatste instellingen toegaat. De minister moet wel toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

De Nationale Politie, een *sui generis*-organisatie, was in 2021 met circa € 6,4 miljard de grootste ontvanger van de overdrachten. De Raad voor de rechtspraak ontving ongeveer € 1,2 miljard. Voor rechtsbijstandsvergoedingen ('toevoegingen') heeft de

minister in 2021 € 405 miljoen uitgegeven (beleidsartikel 32); zie hierover ook § 5.1 van dit rapport. De minister van JenV heeft in 2021 ook voor circa € 78 miljoen uitgaven gedaan in het kader van de coronacrisis. Een deel van dit bedrag (€ 33,2 miljoen) betrof aanvragen van gemeenten voor tijdelijke coronabanen. Daarnaast heeft de minister € 45 miljoen beschikbaar gesteld aan veiligheidsregio's, voor ondersteuning op de controle van coronatoegangsbewijzen.

In 2021 vielen er 24 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder toezicht van de minister van JenV. De betreffende organisaties staan vermeld in de rwt-/zbo-bijlage van het *Jaarverslag 2021* van het ministerie.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid en de ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lasten-agentschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

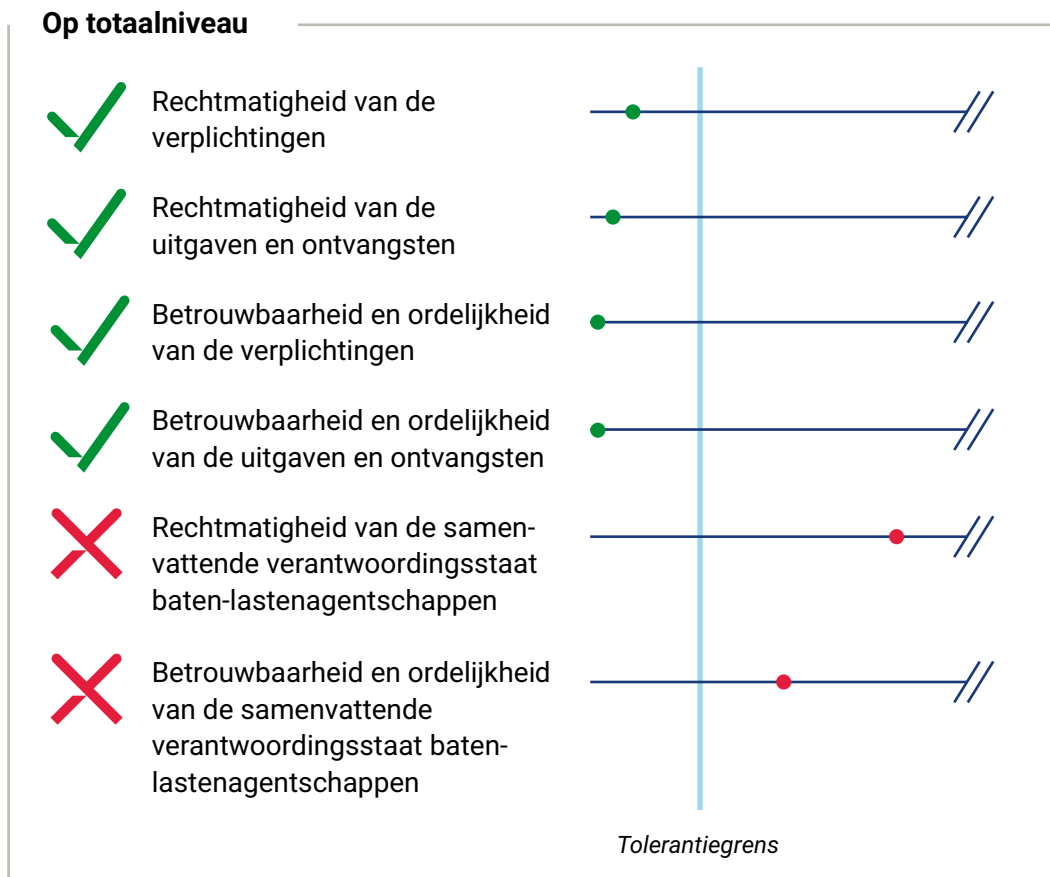
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en de ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

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

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. Het betreft voornamelijk inkoopgerelateerde fouten en onzekerheden bij het agentschap DJI (€ 209,4 miljoen), die onder andere te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen (zie voor de onvolkomenheid prestatieverklaringen § 4.3.2). Het totaalbedrag van de fouten en onzekerheden voor de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen bedraagt € 237,4 miljoen. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 94,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 143,2 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en de ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. Het betreft hier ook met name onzekerheden bij het agentschap DJI (€ 106,3 miljoen), die te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV is opgenomen omvat € 354,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 33, 34, 37, 91 en 93. Het bedrag aan uitgaven omvat € 19,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32, 37, 91 en 93. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau



Artikel 33: fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen van € 130,4 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding is overschreden. Het betreft fouten van € 130,4 miljoen die de tolerantiegrens van € 50,6 miljoen overschrijden. De fouten worden veroorzaakt door onder meer onrechtmatige verlenging van IT-contracten die noodzakelijk waren om het primaire proces te continueren en de inkooponrechtmatigheden bij tolken en vertaaldiensten.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Uit ons verantwoordingsonderzoek over vorig jaar bleek dat de minister van JenV de bedrijfsvoering op diverse aspecten had verbeterd, maar dat het tempo van de verbeteringen laag lag. We handhaafden de onvolkomenheden in de afpakketen, de prestatieverklaringen en de financiële administraties en verantwoording. De onvolkomenheid rond het subsidie- en bijdragenbeheer was na jaren opgelost. Verder bleek het personeelsbeheer bij de DJI niet volledig op orde te zijn.

In 2021 is de bedrijfsvoering verder verbeterd, maar nog niet op alle onderdelen. Sommige problemen blijken hardnekkig te zijn.

Prestatieverklaringen

Een prestatieverklaring (inclusief onderbouwing) is de formele bevestiging dat door het ministerie betaalde producten of diensten daadwerkelijk zijn geleverd, dat de levering aan de eisen voldeed en dat de afgesproken prijs in rekening is gebracht. Dit alles is nodig om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de betaling. Sinds 2019 beoordelen wij het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop binnen het Ministerie van JenV als een onvolkomenheid.

Inmiddels is er op dit punt een positieve ontwikkeling zichtbaar. Het komt steeds minder vaak voor dat prestatieverklaringen in de administraties van JenV-onderdelen ontbreken. En de afgegeven prestatieverklaringen zijn ook beter onderbouwd. Alleen bij de DJI is op dit punt onvoldoende voortgang geboekt. In 2021 ontbraken bij deze dienst in een substantieel aantal gevallen nog steeds de vereiste prestatieverklaringen voorafgaand aan de betaling van een factuur. Dit heeft geleid tot fouten en onzekerheden in de verantwoording, ten bedrage van in totaal € 135 miljoen. Daarmee is de tolerantiegrens van de samenvattende verantwoordingsstaat van de agentschappen overschreden. Daarom beschouwen wij de onvolkomenheid rond het afgeven van prestatieverklaringen in 2021 nog niet als opgelost.

Financiële administraties en verantwoording

De minister heeft het afgelopen jaar de onvolkomenheid, die wij sinds 2019 signaleerden in de financiële administraties en de verantwoording, opgelost. Wij hebben met name een verbetering gesignaleerd in het voorschotten- en verplichtingenbeheer. Dankzij interne controles zijn in 2021 fouten bij het verstrekken van voorschotten dan wel het aangaan van verplichtingen tijdig gesignaleerd en voorkomen.

Afpakketen

In de afpakketen, waarbinnen wordt samengewerkt door onder andere het OM, de Nationale Politie, de FIOD en de Belastingdienst bij het in beslag nemen van crimineel verworven vermogen, is sinds 2018 sprake van een onvolkomenheid. Het beheer (dat wil zeggen de wijze van bewaren en administreren) van afgepakt geld en in beslag genomen goederen verloopt al enkele jaren niet goed. Het blijkt voor het ministerie niet eenvoudig om de problematiek op te lossen. De aanpak is complex en vergt tijd, omdat er veel partijen bij betrokken zijn. Het is dus een meerjarig proces. Over de voortgang die in 2021 is geboekt zijn wij positief. Er zijn wederom diverse verbeteracties in gang gezet om te komen tot een uniformere werkwijze, vooral rond het beslag van geldelijke zaken zoals aandelen en cryptovaluta. Dat neemt niet weg dat de minister nog tal van vervolgacties in gang zal moeten zetten om alle

verbetermaatregelen ingevoerd te krijgen en te laten werken. Daarom handhaven we over 2021 ons oordeel dat hier sprake is van een onvolkomenheid.

In het verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de bedrijfsvoering van de afpakketen. We beoordelen het geheel van processen en organisaties dat tot doel heeft om financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen. Het gaat om het goed op orde hebben van zaken als uniforme werkwijzen en processen van de ketenpartners.

Ook doen wij separaat onderzoek naar de werking van het beleid van strafrechtelijk afpakken. Wij zijn voornemens dit onderzoek in juni 2022 te publiceren. Het beleidsdoel van strafrechtelijk afpakken is criminelen terug te brengen in de financiële situatie waarin zij verkeerden voor de criminele activiteit waarvoor zij bestraft werden. We onderzoeken de mate waarin de minister van JenV, het OM en de andere ketenpartners erin slagen crimineel vermogen strafrechtelijk af te pakken. Met dit onderzoek beoordelen we of met de resultaten en de effectiviteit van het strafrechtelijk afpakken de gewekte verwachtingen waar zijn gemaakt. Tevens doen we aanbevelingen om dit te verbeteren.

Informatiebeveiliging

Bij de informatiebeveiliging binnen het Ministerie van JenV hebben wij in 2021 een positieve ontwikkeling waargenomen. Hoewel de informatiebeveiliging bij het Ministerie van JenV formeel op orde is, heeft het departement in 2021 op eigen initiatief het beveiligingsniveau in de praktijk getest bij 11 uitvoeringsorganisaties. Het Ministerie van JenV heeft hiertoe een zogenoemde *Red Teaming* geïnitieerd. Dit is een actie waarbij ethische hackers worden ingezet die proberen door de beveiliging heen te breken om zodoende potentiële kwetsbaarheden bloot te leggen. Deze exercitie heeft voor het Ministerie van JenV en de uitvoeringsorganisaties tot verbeterpunten geleid die zijn opgenomen in een meerjarig actieplan informatiebeveiliging. Het is prijzenswaardig dat de minister van JenV dit initiatief heeft genomen. Dit past bij een hoger volwassenheidsniveau op het gebied van informatiebeveiliging. Het ministerie zet hiermee een stap naar meer feitelijke veiligheid en is daarmee een voorbeeld voor andere ministeries.

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Het inkoopbeheer bij het agentschap DJI hebben wij over 2021 aangemerkt als een aandachtspunt. Een aantal onderdelen van het inkoopbeheer loopt niet goed. Dit geldt met name voor het traject rond 'minicompetities'. Dit zijn aanbestedingsrondes waarbij een raamovereenkomst voorligt waarin nog niet alle voorwaarden zijn bepaald. De aanbestedende dienst (in casu DJI) vraagt dan aan ondernemers om een inschrijving

in te dienen. Vervolgens wordt de opdracht nader gepreciseerd en gaat een beperkt aantal ondernemers de competitie aan, waarna de gunning volgt. In de minicompetities hebben wij in 2021 afwijkingen geconstateerd tussen de uitvraag en de daadwerkelijke gunning. Het is belangrijk dat dit goed verloopt, anders loopt het Ministerie van JenV het risico dat er met publiek geld onrechtmatige uitgaven worden gedaan.

Positief vinden wij dat de DJI er in 2021 in is geslaagd om het aandachtspunt dat wij in 2020 signaleerden rond het personeelsbeheer, in 2021 op te lossen. Uit ons onderzoek van vorig jaar bleek dat het personeelsbeheer bij onder meer de DJI niet volledig op orde was. Zo waren onder andere de personeelsdossiers niet altijd volledig. Hierbij misten in enkele gevallen vereiste documenten, zoals een VOG en een kopie van het identiteitsbewijs. Uit het onderzoek in 2021 is gebleken dat de documenten nu wel in de dossiers aanwezig zijn en dat dus vooruitgang is geboekt. De monitoring hierop verdient echter nog aandacht.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Afpakketen	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen		✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Financiële administraties en verantwoording		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Afpakketen: beheer in beslag genomen zaken verbeterd, maar nog niet genoeg

Het beheer van in beslag genomen crimineel vermogen (geld en goederen) verbeterd gestaag. Het effect van de verbetermaatregelen die in 2021 binnen de afpakketen zijn doorgevoerd, zal echter pas de komende jaren merkbaar worden.

Om crimineel verworven vermogen op een effectieve manier te kunnen afpakken, is goede afstemming tussen alle betrokken partijen cruciaal. Het OM werkt daartoe nauw samen met de Nationale Politie, de 4 bijzondere opsporingsdiensten van het Rijk, de Koninklijke Marechaussee, de Rechtspraak, de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Domeinen Roerende Zaken, het 'verkoopkantoor' van de roerende eigendommen van de Nederlandse staat.² Tezamen vormen zij de afpakketen.

Beeld in 2016-2020

Alle afgepakte geldzaken en goederen moeten correct worden bewaard en geadmineistreerd, onder meer om te kunnen vaststellen of de doelstellingen gehaald worden. Dit beheer binnen de afpakketen vormt al enkele jaren een probleem. Wij hebben dit probleem voor het eerst gesignaleerd naar aanleiding van de verantwoording van het Ministerie van JenV over 2016. De afgelopen jaren is gebleken dat het voor het ministerie niet eenvoudig is om de problematiek op te lossen. De aanpak ervan is complex (omdat ketenpartners van elkaar afhankelijk zijn) en duurt nu al 5 jaar.

Over 2020 constateerden wij:

1. dat de minister goede stappen heeft gezet om het beheer rond de afpakketen op orde te krijgen. Maar de minister had nog geen structurele maatregelen genomen voor een juiste registratie van ontnemingsmaatregelen en voor een tijdige overdracht van de betreffende dossiers aan het CJIB, waarmee zou worden voorkomen dat vorderingen niet verjaren;
2. dat de minister in 2020 nog onvoldoende maatregelen had getroffen om het inzicht in het geld- en goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak te vergroten;
3. dat er in 2020 binnen het departement nog weinig concreets was ondernomen om de financiële beheerrisico's binnen de afpakketen op te lossen.

Beeld in 2021

Ontnemingsmaatregelen

De minister van JenV heeft in 2021 de volgende inspanningen verricht om het beheer van ontnemingsmaatregelen verder te verbeteren:

1. De minister heeft de planning- en controlcyclus anders ingericht om beter inzicht te krijgen in de verantwoordingsinformatie over ontnemingsmaatregelen, waaronder de stand van zaken rond openstaande ontnemingsmaatregelen.
2. Het OM heeft een analyse uitgevoerd om zicht te krijgen op de achterliggende oorzaken van niet-tijdige overdracht van ontnemingszaken aan het CJIB. Op basis hiervan kan het ministerie gericht maatregelen treffen om de tijdige overdracht te bevorderen.
3. De minister is verdergegaan met het doorvoeren van verbeteringen uit het 'Verbeterplan openstaand recht', dat zich richt op het structureel op orde brengen van de administratieve organisatie en het interne beheer van ontnemingsmaatregelen. Om de voortgang van het verbeterplan te monitoren heeft het ministerie een stuurgroep ingesteld.

De zojuist genoemde inspanningen dragen bij aan de verbetering van het beheer van ontnemingsmaatregelen. Wel resteren er naar ons oordeel nog enkele belangrijke vervolgacties in het kader van het verbeterplan, die het ministerie zal moeten inzetten om het beheer van ontnemingsmaatregelen structureel op orde te krijgen. Deze vervolgacties betreffen:

- zorgdragen voor een landelijk geharmoniseerd werkproces in de keten rond ontnemingsmaatregelen (inclusief bevoegdheden en verantwoordelijkheden), op basis van de door het OM uitgevoerde oorzakenanalyse;
- nader inzicht verkrijgen in tekortkomingen en risico's binnen de processen rond ontnemingsmaatregelen en doorvoeren van hieruit voortvloeiende verbeteracties;
- uitvoeren van periodieke interne controles om een effectieve werking van het proces rond ontnemingsmaatregelen vast te stellen.

Verantwoording over in beslag genomen geldelijke zaken

In 2021 heeft het Ministerie van Financiën besloten om de verslaggevingsvereisten in de Rijksbegrotingsvoorschriften voor geldelijke zaken te laten vervallen. Dit betekent dat het OM niet meer de aantallen en/of de waarde van de in beslag genomen geldelijke zaken hoeft op te nemen in de verantwoording. Wel blijft het OM verantwoordelijk voor een adequaat beheer van de geldelijke zaken. Het waarborgen hiervan loopt mee in de nog door te voeren verbeteringen in de beslagportefeuille van het OM en de overige partners binnen de afpakketen.

Registratie van goederenbeslag

Wij constateren dat het OM in 2021 de zogenoemde PDCA-cyclus voor het verbeteren van het goederenbeslagproces volledig heeft geïmplementeerd en dat het OM daarmee toereikende maatregelen heeft getroffen voor het beheer van het goederenbeslag.³

Verder hebben wij vastgesteld dat het OM voor 2022 wederom controles heeft ingepland voor het goederenbeslag. Doel is om de risico's, zoals het niet (tijdig) besluiten op het beslag, het administratief zoekraken van in beslaggenomen goederen en vermijdbare waardevermindering en/of onnodige hoge kosten voor opslag van goederen beter te beheersen. Het OM zal het initiatief nemen om samen met de ketenpartners de bij de interne controles geconstateerde aandachtspunten aan te pakken en op te lossen.

Het ministerie verwacht dat de implementatie van het nieuwe beslaginformatiesysteem (BIS) een bijdrage zal leveren aan een kwaliteits- en efficiencyimpuls in het beslagproces. Het DG Ondernijning heeft budget geclaimd en beschikbaar gekregen om het BIS te implementeren. De ambitie is om hiermee eind 2022 te beginnen.

Conclusie

Wij concluderen dat de verbeteracties die binnen de afpakketen in gang zijn gezet, stappen in de goede richting zijn. Tegelijkertijd signaleren wij dat het beheer van afgepakt crimineel geld en afgepakte goederen nog nadere aandacht van de minister behoeft in 2022. Wij beoordelen het beheer binnen de afpakketen van het Ministerie van JenV over 2021 daarom voor het vierde jaar op rij als een onvolkomenheid.

4.3.2 Prestatieverklaringen: verbetering nog niet overal zichtbaar

In 2021 heeft de minister van JenV stappen gezet om het beheer rond prestatieverklaringen JenV-breed op orde te brengen. Het agentschap DJI blijft echter achter op dit punt. Het is belangrijk dat hierin verbetering komt, want als in de administratie geen prestatieverklaring wordt opgenomen bij een betaling, staat formeel niet vast of de bijbehorende levering van goederen of diensten wel heeft plaatsgevonden – en dit kan leiden tot onzekerheid over de financiële rechtmatigheid van de betreffende uitgave (zie ook § 4.1).

Beeld in 2020

Wij constateerden in 2020 dat er binnen het Ministerie van JenV was gewerkt aan het strakker inrichten van het proces rond prestatieverklaringen en aan het creëren van meer bewustzijn bij betrokken medewerkers over de normen van prestatieverklaringen. Deze verbetermaatregelen bleken in 2020 bij 2 agentschappen van het ministerie

onvoldoende effect te hebben gehad: de DJI en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Wij deden 3 aanbevelingen, waarin wij de minister aanspoorden om:

- verder te gaan met het creëren van meer bewustzijn bij betrokken medewerkers over het belang van een goede naleving van de regels voor het opnemen van prestatieverklaringen in de financiële administratie;
- de (periodieke) interne controles naar de aanwezigheid en de kwaliteit van prestatieverklaringen voort te zetten en te verder verbeteren;
- een controlemoment in te bouwen voorafgaand aan het moment van betaling, waarop expliciet wordt vastgesteld dat de prestatieverklaring op orde is.

Beeld in 2021

In 2021 zijn binnen het Ministerie van JenV en bij het NFI opnieuw stappen gezet om het beheer rond prestatieverklaringen verder op orde te brengen. We moeten echter vaststellen dat de DJI onvoldoende voortgang heeft geboekt. Het factuurverwerkingsproces is bij deze dienst nog niet zodanig ingericht dat aan de regels voor controleerbaarheid wordt voldaan. De veelheid aan DJI-locaties lijkt dit proces te bemoeilijken. Het gestructureerd in de administratie opnemen van een onderbouwde prestatieverklaring voorafgaand aan de betaling van facturen blijft zodoende een aandachtspunt voor de DJI. De Auditdienst Rijk constateert bij de DJI dat prestatieverklaringen in een substantieel aantal gevallen (37 van de 120) niet in de administratie aanwezig waren of niet voldeden aan de te stellen eisen. Hierdoor zijn (delen van) de uitgaven van de DJI voor circa € 135 miljoen onrechtmatig. Verder is van diverse beheersmaatregelen die in 2021 zijn getroffen, de werking nog niet aangetoond. Bij het NFI is bijvoorbeeld de nieuwe werkwijze rond het opnemen van prestatieverklaringen pas vanaf het vierde kwartaal 2021 volledig ingevoerd, waardoor niet over heel 2021 is vast te stellen of de maatregel succesvol is geweest. Enkele andere verbetermaatregelen zullen pas in 2022 worden doorgevoerd.

De minister van JenV heeft de aanbevelingen van vorig jaar deels opgevolgd. Zo heeft het departement de definitie van prestatieverklaringen verder verduidelijkt. Ook de documentatievereisten ter onderbouwing van een prestatieverklaring zijn nader uitgewerkt. Dat is gedaan voor onder meer materiële goederen en externe inhuur. Daarnaast is in 2021 gewerkt aan meer bewustwording en deskundigheid bij de opstellers van prestatieverklaringen. Als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus worden binnen het departement periodiek interne controles verricht op de aanwezigheid van prestatieverklaringen bij inkopen. Het Ministerie van JenV verwacht dat de verdere inzet van data-analyse de efficiëntie van het interne controleproces ten goede zal komen, doordat er gerichtere controles worden uitgevoerd op bij de data-analyse geconstateerde afwijkingen en risicovolle posten.

Conclusie

Wij beoordelen het proces rond het afgeven van prestatieverklaringen door het Ministerie van JenV over 2021 voor het derde jaar op rij als een onvolkomenheid.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Financiële administraties en verantwoordingen op orde gebracht

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 en eerder hebben we aandacht gevraagd voor de administratieve discipline bij het Ministerie van JenV. Wij signaleerden tekortkomingen bij het beheer van voorschotten, verplichtingen, derdenrekeningen en bij memo- en herstelboekingen.⁴

De minister van JenV heeft hiervoor verbeterplannen opgesteld, die vervolgens zijn uitgevoerd. Wij constateren daarom dat de minister erin is geslaagd om in 2021 de tekortkomingen in het voorschotten- en verplichtingenbeheer succesvol op te lossen. Ook het beheer van memo- en herstelboekingen is verder verbeterd. Dit heeft ertoe geleid dat we het financieel beheer op deze aspecten niet langer als een onvolkomenheid beoordelen. De minister moet wel aandacht blijven houden voor de totstandkoming van een goed balansdossier bij het bestuursdepartement en voor het beheer van derdenrekeningen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Dienst Justis presteert voldoende, maar bedrijfsvoering moet verbeteren

Het agentschap Dienst Justis (Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening), de screeningsautoriteit van het Ministerie van JenV, heeft in 2021 naar ons oordeel voldoende gepresteerd. Ondanks lastige omstandigheden (stijgende vraag, hoog ziekteverzuim en de coronacrisis) is het de dienst het grootste gedeelte van het jaar gelukt om de prestaties te leveren die opdrachtgevers en klanten van Justis mochten verwachten. Een belangrijke uitzondering hierop werd veroorzaakt door een grote ICT-storing in 2021 waardoor burgers, bedrijven en overheden 2 weken lang geen Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG) konden aanvragen. Naast het leveren van de gewenste prestaties, moet de Dienst Justis ook zorgvuldig te werk gaan. Goed omgaan met publiek geld alsmede efficiënt en effectief functioneren dragen bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Echter ondervond Justis het afgelopen jaar een aantal problemen in de bedrijfsvoering.

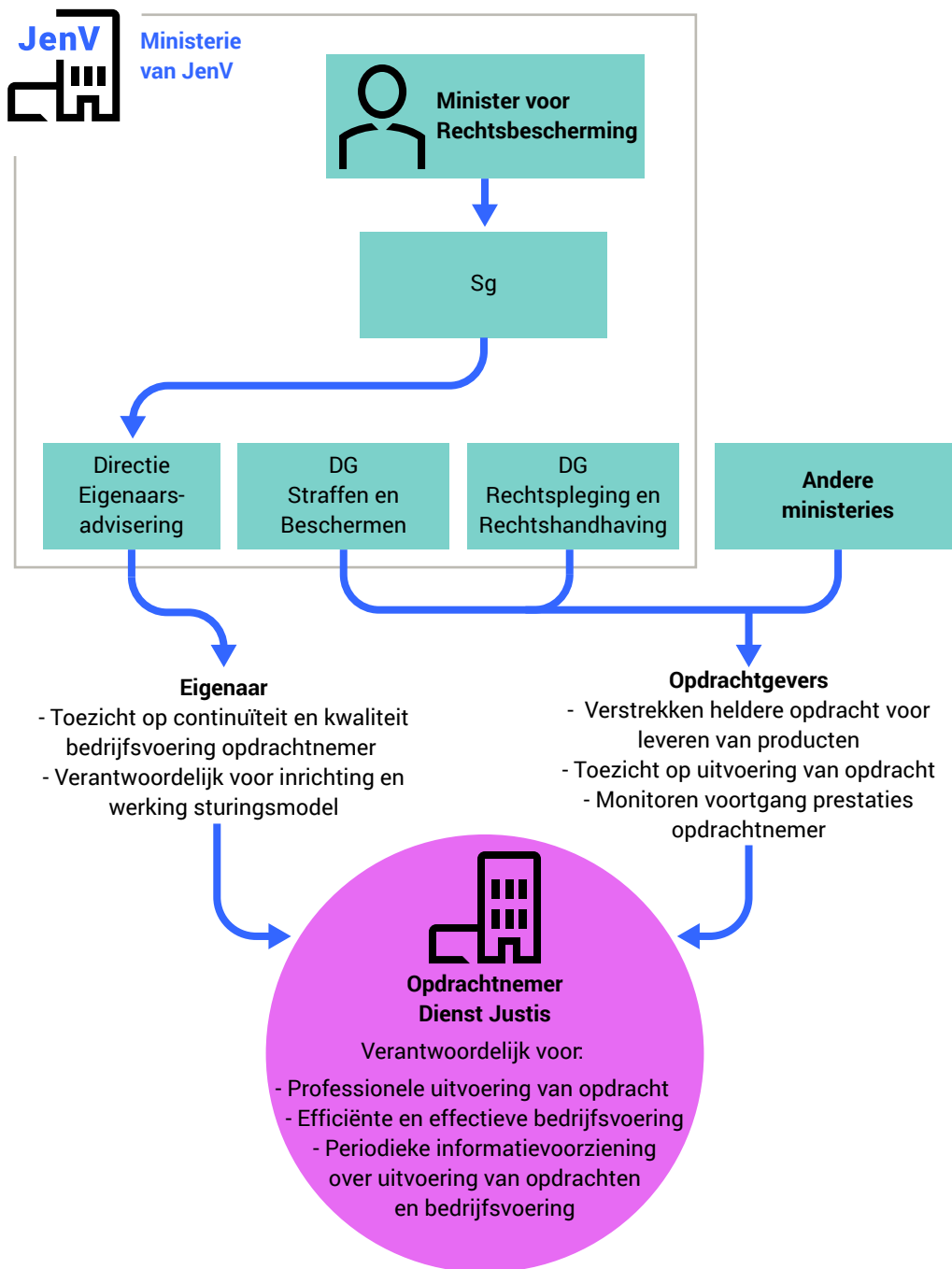
Zo lukte het Justis in veel gevallen niet om zijn producten op te leveren binnen de maximale doorlooptijden. Ook andere interne prestatie-indicatoren heeft de dienst niet gehaald. De genoemde problemen zetten de continuïteit van de dienstverlening van Justis aan klanten als burgers en bedrijven onder druk. In § 5.2.1 is ons onderzoek opgenomen naar het zicht van de minister op dergelijke continuïteitsrisico's en hoe zij het parlement hierover informeert.

Wijze waarop Justis wordt gefinancierd, bevoordeelt sommige opdrachtgevers

Justis is een agentschap van het Ministerie van JenV en haalt zijn inkomsten vooral uit diensten die geleverd worden aan burgers, overheden en bedrijven, zoals het afgeven van VOG's. Justis werkt in opdracht van diverse onderdelen van het Ministerie van JenV, waaronder het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en het directoraat-generaal Straffen en Beschermen (DGSenB). Daarnaast verricht Justis diensten voor andere ministeries, zoals dat van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De secretaris-generaal (sg) van het Ministerie van JenV is als eigenaar verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de continuïteit van Justis. De sg wordt in deze rol vertegenwoordigd door de directie Eigenaarsadvisering (DEA).

Figuur 2 Sturingsmodel Justis

Dienst Justis heeft meerdere opdrachtgevers, eigenaar houdt toezicht



Justis had in 2021 volgens het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV een omzet van ruim € 49 miljoen. Justis haalde in 2021 ongeveer 80% van zijn inkomsten uit diensten voor burgers, bedrijven en bestuursorganen; de resterende 20% kwam van de rijksoverheid. Justis als geheel leed in 2021 een verlies van bijna € 1 miljoen, wat resulteerde in een negatief eigen vermogen. Met het afgeven van VOG's haalde de dienst een netto-opbrengst van € 18 miljoen. Justis vraagt van de aanvragers van een VOG (dit zijn burgers en bedrijven voor hun werknemers) een hoger tarief dan de

kostprijs die het afgeven van een VOG bedraagt. Dit gebruikt Justis om 3 verliesgevende producten onder de kostprijs aan te kunnen aanbieden, te weten:

- adviezen aan overheidsorganisaties als gemeenten in het kader van de Wet bestuurlijke integriteit in het openbaar bestuur (Bibob);
- netwerktekeningen van bedrijfsstructuren;
- risicomeldingen voor integriteitsschendingen bij bedrijven.

Dit afdekken van verliezen vanuit behaalde netto-opbrengsten uit de VOG noemt het Ministerie van JenV 'kruisfinanciering'. Het overschot van de kruisfinanciering van € 7 miljoen heeft Justis afgedragen aan het Ministerie van JenV.

Wij hebben vastgesteld dat sommige opdrachtgevers van Justis door deze interne kruisfinanciering worden bevoordeeld, terwijl andere opdrachtgevers er juist nadeel van ondervinden. Binnen het Ministerie van JenV staat de kruisfinanciering bij Justis ter discussie. De opdrachtgevers van de 3 producten die worden betaald met de netto-opbrengst van de VOG's krijgen in de huidige constellatie namelijk geen enkele prikkel om kosten te besparen of om te sturen op de aantallen producten die ze bij Justis aanvragen.

Dienst Justis presteert voldoende, ondanks hogere vraag

Voor de meerderheid van de producten heeft Justis meer aanvragen behandeld dan in het jaarplan was voorzien. Voor 3 producten zijn we dieper ingegaan op de vraag of Justis in 2021 conform de afspraken heeft gepresteerd.

Het aantal afgegeven VOG's bedroeg 1,4 miljoen tegen een verwachting van 1,2 miljoen. En er waren 418 aanvragen voor Bibob-adviezen tegen 340 als prognose.

Bij de afhandeling van aanvragen voor ontheffingen voor de Wet Wapens en Munitie (WWM) is het beeld van de door Justis geleverde prestaties minder gunstig. In 2021 heeft de dienst minder van deze aanvragen beoordeeld dan geprognoseerd.

Sinds oktober 2019 heeft de minister van JenV een met goed gevolg te doorlopen computertest ('e-screener') toegevoegd aan de voorwaarden om een ontheffing in het kader van de WWM te kunnen krijgen. De e-screener bestaat uit een digitale vragenlijst die de aanvrager op de eigen computer invult. De uitslag van het e-screeneronderzoek leidt in de praktijk regelmatig tot discussie met personen wier WWM-aanvraag is afgewezen. Daardoor duurt het lang voordat zaken zijn afgerond.

Aandachtspunten in het functioneren

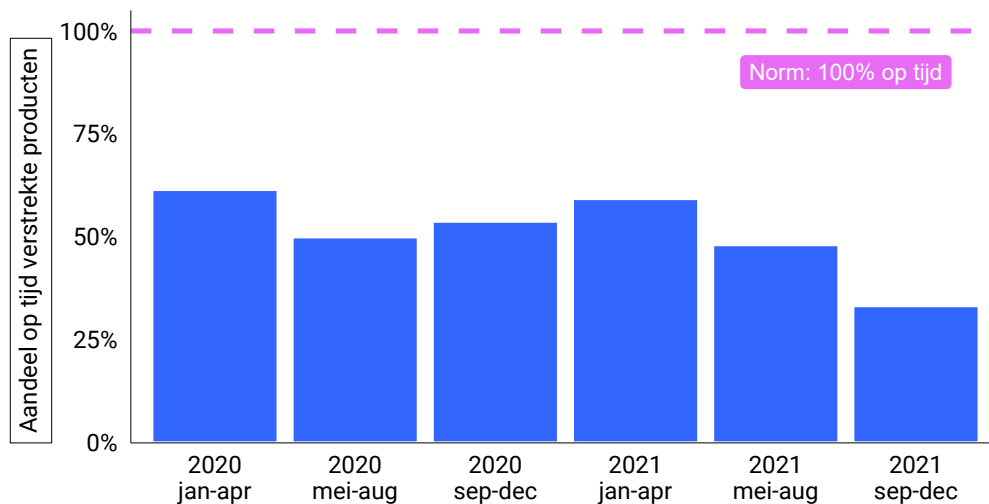
Dienst Justis haalt groot deel normen voor doorlooptijden niet

Ofschoon Justis in 2021 meer producten heeft afgeleverd dan voorzien, liepen de zaken intern niet op alle fronten goed. Zo had Justis in het afgelopen jaar problemen met het behalen van de normen voor doorlooptijden. Het is Justis niet altijd gelukt

om de screeningaanvragen als VOG's van burgers en bedrijven tijdig af te handelen. Wij constateren dat in de laatste 4 maanden van 2021 twee derde van de voor product-categorieën gerealiseerde doorlooptijden achterblijft bij de gestelde norm. Wij vragen ons af of alle normen voor doorlooptijden wel realistisch zijn als Justis die structureel niet haalt. Met het in 2021 verder achteruitgaan van het aandeel doorlooptijden dat wordt gehaald heeft Justis niet voldaan aan de eigen doelstelling om de doorlooptijden stabiel te houden. Onderstaande figuur illustreert dit.

Figuur 3 *Mate waarin Dienst Justis de eigen doorlooptijdnormen haalt (weergegeven per periode van 4 maanden)*

Justis haalt norm voor doorlooptijden vaak niet



Justis haalt afspraken over verbeteren organisatie niet

Justis maakt jaarlijks ook afspraken met de sg van het ministerie over de verbetering van zijn bedrijfsprocessen en organisatieontwikkeling. Over de realisatie van deze afspraken rapporteert Justis in de viermaandsrapportages. Wij zien dat de gemaakte afspraken lang niet in alle gevallen worden gehaald. In 2021 heeft Justis 5 van de in totaal 20 gemaakte afspraken niet gerealiseerd. We constateren dat er in 2021 een hoog ziekteverzuim was. Justis had zich voor 2021 ten doel gesteld het ziekteverzuimpercentage terug te brengen tot 5,8. Het ziekteverzuim bedroeg begin 2021 6,8% en is eind 2021 opgelopen naar 7,8%. De grootste afdeling van Justis heeft al enkele jaren te kampen met een ziekteverzuim van rond de 10%.

Justis had het afgelopen jaar ook problemen op het gebied van informatietechnologie (IT). Om te beginnen heeft eind 2021 een systeemmigratie plaatsgevonden die verre van soepel verliep. De systemen voor de acceptatie- en productieprocessen binnen Justis moesten worden overgezet naar een andere provider. Door fouten in de

opstartfase van het project in 2018 ontstond meteen bij aanvang al vertraging. Justis heeft vervolgens maatregelen getroffen om het proces te bespoedigen. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat de migratie ongeveer een jaar is uitgelopen. Bovendien bleek er aanvullend budget nodig ter grootte van € 2,25 miljoen. Door de vertraging in de migratie hebben meer dan een half jaar het noodzakelijk onderhoud en de doorontwikkeling van belangrijke systemen stilgelegen.

Een tweede IT-probleem waarmee Justis zich in 2021 geconfronteerd zag betrof een 2 weken durende IT-storing in het aanvraagstelsel voor VOG's. Een uitgebreider onderhoudscontract had de gevolgen van deze storing kunnen beperken. In december 2021 ten slotte, deed zich een derde IT-probleem voor. Ditmaal betrof de storing, die 3 weken aanhield, een belangrijk informatiesysteem van Justis voor het toezicht op rechtspersonen.

Conclusies en aanbeveling

Conclusies

Onze conclusie luidt dat Justis in enerzijds de producten heeft geleverd waar opdrachtgevers en cliënten om hadden gevraagd, maar anderzijds een belangrijk deel van de interne bedrijfsvoeringsnormen niet heeft gehaald. Bij dit laatste punt tekenen wij aan dat de viermaandelijke rapportages van Justis geen reëel beeld geven van de stand van zaken rond bepaalde knelpunten in de bedrijfsvoering. Bovendien pakt Justis de problematiek onvoldoende aan. Justis handelt vooral in reactie op optredende problemen en doet weinig aan het voorkómen daarvan.

Aanbeveling

We bevelen de minister van JenV aan om het toezicht op de aanpak van de problemen in de bedrijfsvoering bij Justis te verscherpen. Problemen die de minister met voorrang moet aanpakken zijn het niet halen van doorlooptijden voor veel producten, een stabiele financiering van Justis met voldoende reserves en het loslaten van de kruisfinanciering.

4.5.2 Inkoopbeheer DJI behoeft aandacht

In het inkoopbeheer van de DJI constateren we over 2021 problemen in de naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen. We zien een toename van het aantal onrechtmatigheden als gevolg van niet adequaat werkende beheersingsmaatregelen. Ook de bedragen waarop de onrechtmatigheden betrekking hebben, zijn het afgelopen jaar toegenomen. De onrechtmatigheden doen zich met name voor in het traject dat de DJI doorloopt bij zogenoemde minicompetities (zie § 4.1). We hebben geconstateerd dat de gunningscriteria in de uitvraag bij deze aanbestedingen soms afwijken van de criteria die de doorslag geven bij de daadwerkelijke gunning.

De DJI heeft ook zelf in 2021 fouten en onzekerheden geconstateerd bij de inkopen die de dienst heeft gedaan. Deze fouten en onzekerheden betreffen echter aankopen die binnen de rijksbrede raamovereenkomsten vallen. Dit betekent dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk is voor deze onjuiste inkopen. Daarom wegen deze fouten en onzekerheden niet mee in ons oordeel over het inkoopbeheer van de DJI bij het Ministerie van JenV maar wel in ons oordeel over het Ministerie van IenW.

4.5.3 Minister van JenV verbetert met ethische hackers feitelijke veiligheid

In het verantwoordingsonderzoek over 2020 concludeerden wij voor het tweede jaar op rij dat de minister van JenV de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. Op basis van ADR-onderzoek constateren we verdere verbeteringen in 2021. Een zeer positieve ontwikkeling zijn de investeringen in feitelijke veiligheid: het detecteren van aanvallen van hackers en het laten testen van beveiligingsmaatregelen in de praktijk door ethische hackers.

Ethische hackers stellen informatiebeveiliging in de praktijk op de proef

In 2021 heeft de minister van JenV bij de informatiebeveiliging nadrukkelijk geïnvesteerd in het verbeteren van de feitelijke veiligheid. De minister maakte hierbij gebruik van *red teaming*: een team van ethische hackers (het red team) probeerde de beveiligingsmaatregelen te doorbreken bij 11 uitvoeringsorganisaties. Deze praktijktest leverde het ministerie waardevolle inzichten op. De minister van JenV heeft daarop een nieuw meerjarig verbeterplan vastgesteld om de informatiebeveiliging verder te verbeteren. Het Ministerie van JenV verdient een compliment voor het *red teaming*-initiatief. Wij hopen dat andere ministeries en uitvoeringsorganisaties dit goede voorbeeld volgen en de beveiliging van hun systemen laten testen door ethische hackers.

Informatiebeveiligingsbeeld moet in 2022 incontrolverklaring vervangen

Het Ministerie van JenV werkte in 2021 met een incontrolverklaring om vast te stellen in hoeverre de organisatie voldeed aan kaders en richtlijnen rondom informatiebeveiliging. Er is rijksbreed afgesproken dat alle departementen de incontrolverklaringen uiterlijk vanaf 2022 vervangen door informatiebeveiligingsbeelden. De informatiebeveiligingsbeelden bieden meer informatie dan de incontrolverklaringen om risicogericht te sturen. Bijvoorbeeld over het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's en inspanningen om feitelijke veiligheid te waarborgen. De minister van JenV moet in 2022 zorg dragen voor deze overgang.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

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 herziening van het stelsel voor rechtsbijstand (§ 5.1). Ook bespreken we de resultaten van een deelonderzoek dat wij hebben verricht naar het inzicht dat de minister van JenV heeft in mogelijke risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door Justis en de Raad voor de rechtspraak (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV in § 5.3.

5.1 Herziening rechtsbijstand: gevolgen bij echtscheiding



De beschikbaarheid van rechtsbijstand maakt deel uit van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) die de Verenigde Naties in 2015 hebben geformuleerd. Ook Nederland heeft zich aan deze ontwikkelingsdoelen gecommitteerd. Doel 16 luidt: Vrede, justitie en sterke publieke diensten. Het waarborgen van toegang tot het recht voor iedereen hoort daarbij.⁵

In Nederland wordt op dit moment een herziening van het stelsel van rechtsbijstand voorbereid. De herziening heeft tot doel om bestaande knelpunten in de rechtsbijstand op te lossen. De minister voor Rechtsbescherming heeft de herziening van de rechtsbijstand in zijn portefeuille. Sommige van de knelpunten zijn recent al aangepakt. Zo is het budget dat de minister voor Rechtsbescherming heeft voor de rechtsbijstand voor 2022 verhoogd. De minister heeft dit extra geld ingezet om de vergoeding voor

sociaal advocaten te verhogen. Deze verhoging was geen onderdeel van de stelselherziening, maar heeft wel het belangrijke aandachtspunt van de hoogte van de vergoeding voor sociaal advocaten (deels) opgelost.

De minister bereidt de stelselherziening voor door middel van experimenten. Het meedoen aan een experiment is vrijwillig. De stelselherziening wordt afgesloten met een wetswijziging. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Het eerste rechtsgebied waarvoor de minister in 2022 een experiment in gang gaat zetten betreft echtscheidingen. In dit experiment werkt de minister met de nieuw ontworpen 'rechtshulppakketten'. Deze rechtshulppakketten moeten leiden tot een meer integrale hulpverlening waarbij er wordt gekeken naar de totale hulpvraag. Zijn er bijvoorbeeld ook schulden of verslavingsproblemen? Uit het experiment zal moeten blijken of mensen die voor de afwikkeling van hun echtscheiding een beroep doen op rechtsbijstand, met de rechtshulppakketten voor echtscheidingen beter zijn geholpen.

Voor een goed verloop van de stelselherziening moet de minister nog een aantal zaken regelen, zoals het benutten van de uitkomsten van de komende experimenten en de vele pilots die worden uitgevoerd en het vergaren van goede monitoringinformatie over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtsbijstand-nieuwe-stijl. De gehele herziening moet eind 2024 rond zijn.

Het experiment met rechtshulppakketten bij echtscheidingen loopt voor op de andere rechtsgebieden. Omdat het experiment nog in de uitvoerende fase is hebben onze bevindingen betrekking op de opzet van dit experiment. We hebben onderzoek gedaan naar het experiment bij echtscheidingen met als doel om lessen te trekken voor het vervolg van de herziening.

5.1.1 Herziening van de rechtsbijstand

Iedereen moet toegang hebben tot het recht. Dat is een voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. Met gesubsidieerde rechtsbijstand worden de kosten voor juridische hulp (deels) vergoed om zo de toegang tot het recht te waarborgen. Deze vergoeding wordt een toevoeging genoemd. In 2021 was op de begroting van het Ministerie van JenV voor gesubsidieerde rechtsbijstand (dat wil zeggen voor toevoegingen) in totaal € 434,4 miljoen gereserveerd. Daarvan was € 153,8 miljoen bestemd voor toevoegingen in het kader van civiele zaken zoals echtscheidingen.

Het rechtsbijstandsstelsel zoals het op dit moment is ingericht, is grotendeels tot stand gekomen in 2009, bij de laatste aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand.

Diverse onderzoeken hebben de afgelopen jaren aangetoond dat de kosten voor rechtsbijstand inmiddels zodanig zijn gestegen, dat mensen met de huidige regeling niet meer goed worden geholpen. Ook zijn de vergoedingen voor sociaal advocaten al jaren te laag (Commissie-Wolfsen, 2015; NOvA, 2015; Commissie-Van der Meer, 2017).

In 2018 schreef de minister voor Rechtsbescherming over de ontstane situatie aan de Tweede Kamer: "Ons huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand staat onder druk. De toegang tot het recht is daardoor op termijn niet langer gewaarborgd" (JenV, 2018). De minister schreef dat het beroep op de gesubsidieerde bijstand in de afgelopen 17 jaar met 42% is gestegen. Maar dat de hogere uitgaven er niet voor zorgen dat problemen van rechtzoekenden beter of vaker worden opgelost. Daarnaast zijn de vergoedingen aan rechtsbijstandverleners volgens de minister niet meer bij de tijd. De minister liet weten dat het stelsel aan een grondige herziening toe was (JenV, 2018). Belangrijke uitgangspunten van de minister voor de stelselherziening zijn (a) laagdrempelige, snelle, integrale rechtshulp die beter aansluit op de aard van het probleem en de behoefte van de rechtzoekende; en (b) dat het stelsel budgetneutraal moest worden herzien (JenV, 2018). Om het stelsel budgetneutraal te herzien moest de overheid maatregelen nemen om de doelmatigheid te vergroten door een verminderd beroep op rechtsbijstand. Met de vrijval van middelen die dit zou opleveren moesten onder andere de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners omhoog (JenV, 2018).

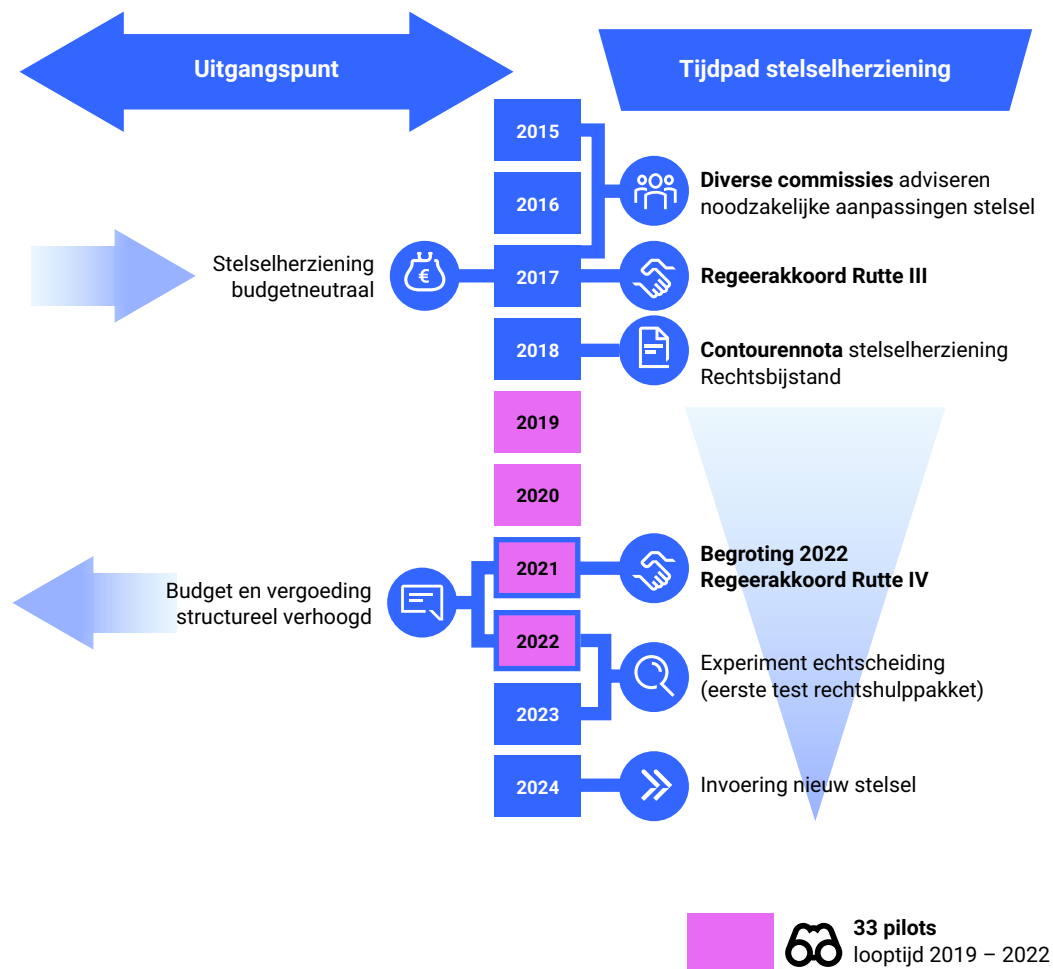
Bij de begroting van het Ministerie van JenV voor 2022 en in het regeerakkoord van het vierde kabinet-Rutte is het uitgangspunt van een budgetneutrale herziening losgelaten en is het budget verhoogd (Tweede Kamer, 2021a).

De minister heeft ervoor gekozen de herziening vorm te geven in samenspraak met de betrokken uitvoeringsorganisaties (het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand) en dienstverleners (advocaten en mediators). De minister laat deze partijen nieuwe manieren van werken (dan wel aanpassingen van de huidige werkwijze) uitproberen. De uitvoeringsorganisaties en dienstverleners kunnen hiervoor zelf voorstellen doen in de vorm van pilots. Tot nu toe (peildatum eind 2021) zijn er 33 pilots van start gegaan. Een groot deel hiervan (29) loopt op dit moment nog. De meeste pilots moeten eind 2022 zijn afgerond. De pilots worden na afloop geëvalueerd; een positieve evaluatie geeft echter geen garantie op het doorzetten van de betreffende werkwijze. Naast de pilots start de minister in 2022 een experiment met rechtshulppakketten op het rechtsgebied echtscheiding (zie § 5.1.2 hierna).

De stelselherziening zal, als het proces eind 2024 inderdaad wordt afgerond, bijna 10 jaar hebben bestreken; zie figuur 4. Een aantal belangrijke momenten uit deze periode komt in de nu volgende paragrafen nader aan de orde. Het is de bedoeling om het herzieningsproces af te sluiten met een aanpassing van de Wrb. Elk half jaar informeert de minister de Tweede Kamer over de voortgang van het herzieningsproces.

Figuur 4 *Tijdspad voor de stelselherziening, 2015-2024*

Balanceren tussen betaalbaarheid en toegankelijkheid bij stelselherziening rechtsbijstand



5.1.2 Experiment met nieuwe werkwijze voor rechtsbijstand bij echtscheidingen

In 2020 eindigden in ons land bijna 29 duizend huwelijken in een echtscheiding.⁶ In de meeste gevallen hebben de betrokkenen juridische begeleiding nodig. Immers, een echtscheiding heeft vaak vergaande gevolgen. Er moet veel worden geregeld. Wat gebeurt er met de woning? Wie zorgt er voor de eventuele kinderen? Over tal van vragen moeten de scheidende partners het eens zien te worden. Goede begeleiding waarbij een of meer dienstverleners naar het gehele plaatje kijken is

cruciaal. Veel mensen zullen hiervoor een beroep moeten doen op rechtsbijstand. De minister voor Rechtsbescherming heeft vanaf februari 2022 een experiment in gang gezet waarbij een nieuwe werkwijze wordt beproefd voor rechtsbijstandverlening aan mensen in echtscheiding. Centraal in het experiment staan rechtshulppakketten. Dit experiment is geen onderdeel van de eerdergenoemde pilots die door uitvoeringsorganisaties en dienstverleners worden voorgesteld.

Wat zijn rechtshulppakketten bij echtscheidingen?

Rechtshulppakketten vormen een nieuw instrument, dat ervoor moet zorgen dat mensen die gaan scheiden de juiste hulp krijgen. Hoe werkt het volgens de minister? In de huidige situatie kunnen mensen die willen scheiden en rechtsbijstand nodig hebben rechtstreeks een advocaat inschakelen. In de nieuwe situatie moeten zij eerst langs het Juridisch Loket. Dit fungeert als poortwachter en adviseert een rechtshulppakket. Het Juridisch Loket houdt daarbij rekening met de persoonlijke situatie. Zijn er kinderen? Is er een bedrijf? Zijn er schulden? Is er vermogen in het buitenland? Met het advies van het Juridisch Loket gaat het echtpaar dat wil scheiden naar de Raad voor Rechtsbijstand. Die selecteert een aantal advocaten, mediators of platforms die aan de kwaliteitseisen voldoen voor de uitvoering van het rechtshulppakket dat het Juridisch Loket heeft geadviseerd. De rechtzoekenden mogen vervolgens een keuze maken uit de geselecteerde dienstverleners.

Het doel van de minister met deze nieuwe werkwijze is tweërlei: de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening vergroten door integraal naar de situatie te kijken en de doelmatige inzet van publiek geld bevorderen. De rechtshulppakketten moeten voorzien in een integrale behandeling van het probleem voor een integrale prijs. De minister schreef hierover dat rechtsbijstandsverleners door inzet van rechtshulppakketten niet langer beloond zouden worden voor procederen, maar voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van het geschil (JenV, 2018). Het experiment met de inzet van rechtshulppakketten loopt 1 jaar.

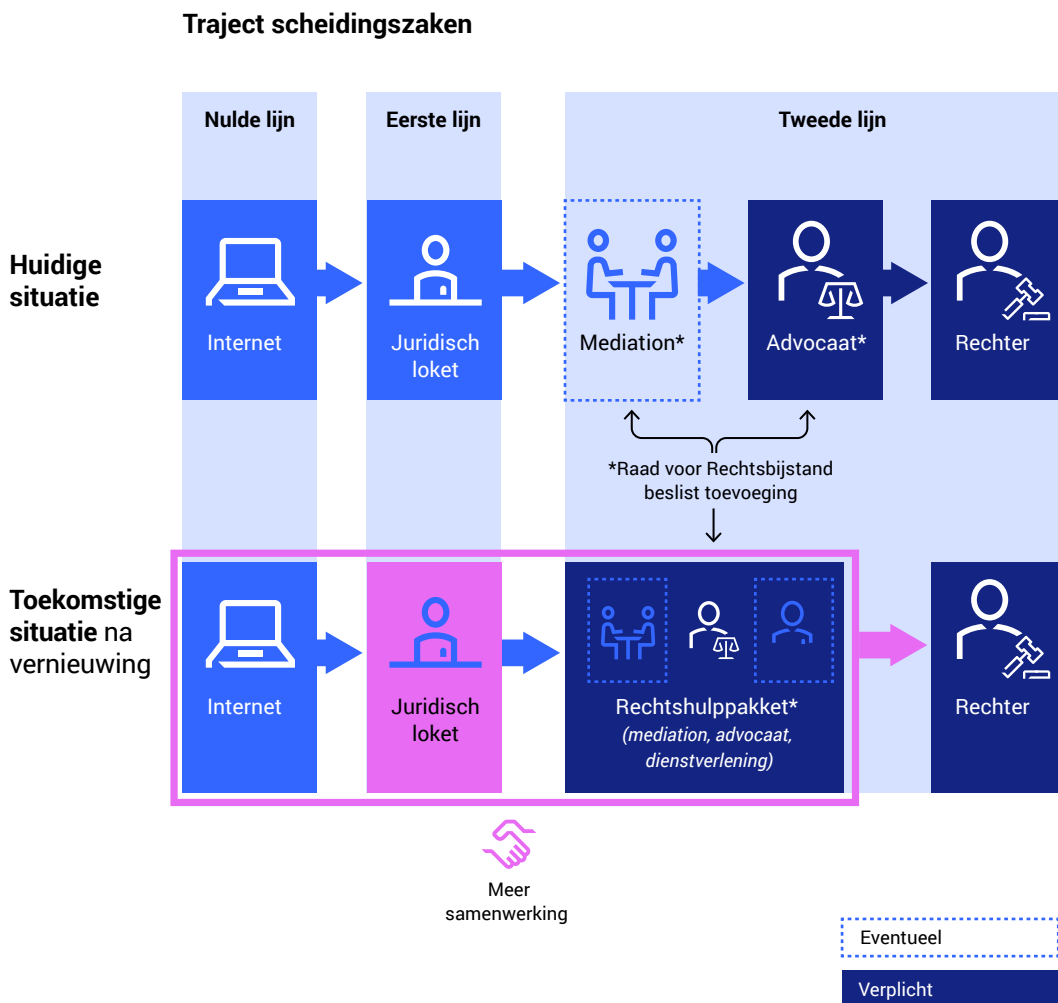
In de rechtsbijstand onderscheiden we 3 lijnen van hulp (zie figuur 5). De nulde lijn is onlinehulp, de eerste lijn is informatie en advies via het Juridisch Loket en de tweede lijn betreft de hulp van een advocaat of mediator. Bij echtscheidingen is er altijd een advocaat nodig; dat is een verschil met andere rechtsgebieden.

Figuur 5 illustreert het verschil tussen de oude en de nieuwe werkwijze rond rechtsbijstandsverlening bij echtscheiding. Mensen die voor de afhandeling van hun scheiding een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand hoeven overigens niet alle stappen verplicht te doorlopen. Alleen de stappen naar het Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand en de advocaat/rechter zijn verplicht. Het Juridisch Loket is roze in

de figuur omdat de poortwachtersfunctie wordt ingevoerd. Het experiment van de nieuwe werkwijze bij echtscheidingen is het eerste dat nu loopt voordat de minister ook op andere rechtsgebieden experimenten zal starten.

Figuur 5 Verschillen tussen oude en nieuwe werkwijze in het echtscheidingstraject

Nieuw voor mensen die gaan scheiden: sterkere poortwachtersfunctie bij het Juridisch Loket en rechtshulppakketten in de tweede lijn.



5.1.3 Knelpunten in huidige rechtsbijstand bij echtscheiding

In de huidige situatie (zie het bovenste traject in figuur 5) zullen mensen die gaan scheiden meestal beginnen met het online inwinnen van informatie (rechtsbijstand in de nulde lijn). Ze kunnen voor hulp en advies ook direct terecht bij het Juridisch Loket (rechtshulp in de eerste lijn). Het Juridisch Loket wordt betaald uit de begroting van de minister van JenV. Afhankelijk van de hoogte van hun inkomen komen mensen vervolgens al dan niet in aanmerking voor een financiële vergoeding voor een mediator en/of advocaat (rechtsbijstand in de tweede lijn). De Raad voor Rechtsbijstand verricht

een inkomenstoets om vast te stellen of er recht bestaat op een vergoeding. Als dit zo is, kunnen mensen met de toegekende vergoeding ('toevoeging') terecht bij een mediator en/of advocaat en tot slot bij de rechter om de scheiding definitief te maken. Mensen met een inkomen boven de daarvoor geldende inkomensgrens moeten alle juridische kosten zelf betalen (zie hierna bij knelpunt 1).

Bij de huidige werkwijze kunnen mensen, zo is in de praktijk gebleken, tegen problemen aan lopen. Dit betreft overigens problemen die zich ook voordoen bij andere zaken dan echtscheidingen. We behandelen hieronder 3 aandachtspunten in het huidige rechtsbijstandsstelsel die adviescommissies eerder hebben gesignaleerd (Commissie-Wolfsen, 2015, NOvA, 2015 en Commissie-Van der Meer, 2017). De onderzoeken van deze commissies zijn al van 5 tot 7 jaar geleden. De aandachtspunten zijn nog steeds actueel. Zij zijn namelijk ook genoemd in de gesprekken die wij hebben gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties van rechtsbijstandverleners.

Aandachtspunt 1: verplichte eigen bijdrage

De inkomensgrens voor het krijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand is gekoppeld aan een variabele verplichte eigen bijdrage. Hoe hoger het inkomen, hoe hoger de eigen bijdrage. Een eigen bijdrage is sowieso verplicht, ook in de laagste inkomensklasse (zie kader). Dit vormt volgens de commissie-Wolfsen voor sommige mensen een belemmering om gebruik te maken van rechtsbijstand.

Inkomensgrenzen voor rechtsbijstand in 2022

In 2022 geldt er een inkomensgrens van maximaal € 29.400 (alleenstaanden) respectievelijk maximaal € 41.600 (samenwonenden). Iemand met een inkomen onder deze grens wordt door de overheid gecompenseerd voor de kosten van rechtsbijstand, maar moet hiervoor per geval wel een eigen bijdrage betalen (van minimaal € 373 tot maximaal € 931). De inkomensgrens is hard: mensen van wie het inkomen er nét boven uitkomt, worden niet van overheidswege geholpen en moeten voor de benodigde rechtsbijstand het duurdere commerciële tarief betalen.

Aandachtspunt 2: kwaliteit van rechtsbijstand

Een tweede aandachtspunt dat wij signaleren in het huidige rechtsbijstandsstelsel betreft de kwaliteit van de rechtsbijstand die wordt verleend. Mensen die om rechtsbijstand vragen worden volgens de minister niet altijd optimaal geholpen. De volgende bevindingen uit ons onderzoek – gebaseerd op gesprekken met de Nederlandse Orde van Advocaten, het Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand en de Mediatorsfederatie – wijzen hierop:

- De bereikbaarheid en kwaliteit van het Juridisch Loket verschilt sterk per vestiging. In de ene gemeente is er aanzienlijk meer kennis beschikbaar dan in de andere. Ook de mate waarin sprake is van samenwerking met instanties waarnaar kan worden doorverwezen, loopt uiteen. Hierdoor krijgen mensen niet overal dezelfde kwaliteit hulp.
- De samenwerking tussen de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand is niet goed. In veel gevallen vindt er geen overdracht plaats van cliëntdossiers en is er sprake van een gebrekkige informatie-uitwisseling. Mensen moeten daardoor steeds opnieuw hun probleem beschrijven en uitleggen waarom ze rechtsbijstand nodig hebben.
- Mensen krijgen niet altijd de hulp die ze nodig hebben om hun problemen op te lossen, doordat het rechtshulpverleners ontbreekt aan de benodigde kennis en vaardigheden. Zo zijn niet alle advocaten die mensen krijgen toegewezen voldoende toegerust om conflicten bij echtscheidingen op te lossen.

Aandachtspunt 3: beschikbaarheid aantal sociaal advocaten

Het aantal advocaten dat actief is op het terrein van echtscheidingen loopt al jaren terug. Doordat tegelijkertijd de instroom van jonge advocaten stagneert, is er eveneens sprake van vergrijzing.

De daling van het aantal sociaal advocaten hangt volgens de NOVA samen met de vergoeding (NOVA, 2019). Deze vergoeding is lange tijd niet aangepast, terwijl echtscheidingen complexer zijn geworden en meer tijd zijn gaan kosten. In 2021 heeft de minister extra geld beschikbaar gesteld voor een betere vergoeding aan advocaten.

5.1.4 Rechtshulppakketten: oplossing?

In opzet betere aansluiting van hulp op behoefte

Met rechtshulppakketten pakt de minister vanaf februari 2022 in opzet 1 van de aandachtspunten aan in de huidige rechtsbijstand bij echtscheiding: doordat de rechtshulpverlening op een integrale manier wordt aangeboden, ontvangen mensen volgens de minister rechtshulp die beter aansluit op hun behoefte. Uit het experiment met de rechtshulppakketten bij echtscheiding zal moeten blijken of mensen dit zelf in de praktijk ook zo ervaren. Met andere woorden, of ze merken dat ze goed worden geholpen door dienstverleners die onderling samenwerken aan de oplossing van (alle aspecten van) hun probleem.

Niet alle aandachtspunten aangepakt

We signaleren dat de minister met de aanpassingen die hij wil doorvoeren een aantal belangrijke aandachtspunten die eerder door commissies zijn gesignaleerd niet (of niet structureel) aanpakt. De mogelijke gevolgen van de harde inkomensgrens worden in de voorbereiding van de herziening niet onderzocht.

Daarnaast dreigt er volgens de Nederlandse Orde van Advocaten een tekort aan sociaal advocaten voor echtscheidingen (NOVA, 2019). Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat het aantal advocaten dat actief is op het gebied van toevoegingen voor rechtsbijstand op het gebied van echtscheidingen sinds 2014 met 30% is afgenomen. Het Ministerie van JenV meent dat er geen sprake is van een tekort, omdat (a) het aantal echtscheidingen dat wordt afgewikkeld met gesubsidieerde rechtsbijstand sinds 2014 met 24% is afgenomen en (b) mensen in het nieuwe stelsel naar verwachting minder een beroep op een advocaat zullen doen. Om te zien of hier inderdaad sprake is van een probleem, heeft de minister aangekondigd dat de Raad voor Rechtsbijstand het aanbod van advocaten gaat monitoren (JenV, 2021). Uit de proef met rechtshulp pakketten zal vervolgens moeten blijken of mensen bij echtscheiding inderdaad minder intensieve hulp en minder tijd nodig hebben van een advocaat.

Een laatste aandachtspunt waarvan wij signaleren dat het vooralsnog niet duidelijk is of het ook structureel is aangepakt en aangepast wordt aan nieuwe omstandigheden, betreft de vergoedingen voor de sociale advocatuur. De minister heeft weliswaar de tarieven bijgesteld, maar hij heeft (nog) geen plan ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de vergoedingen voor dienstverleners ook in de toekomst zullen blijven aansluiten bij mogelijke veranderingen in de werklust.

5.1.5 Sturing minister op herziening rechtsbijstand kan beter **Vragen rond toekomstbestendigheid financiering rechtsbijstand**

Per 1 januari 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming de vergoeding voor sociaal advocaten verhoogd. In de begroting 2022 van het Ministerie van JenV is daartoe € 154 miljoen extra budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand uitgetrokken.⁷ In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte is dit extra budget structureel gemaakt (Tweede Kamer, 2021a). Hiermee schrapt het kabinet naar eigen zeggen de ingeboekte besparing op de sociale advocatuur (Tweede Kamer, 2021b, p. 12).

De minister heeft voor de korte termijn de financiering van de rechtsbijstand verbeterd. De vraag zal moeten worden beantwoord of dit toereikend blijkt om de toegenomen werklust vanwege (onder meer) het groeiende aantal cliënten met verschillende problemen zoals schulden of moeizame omgangsregelingen voor kinderen te compenseren.

Gebruik van uitkomsten pilots bij herziening rechtsbijstand

Diverse nieuwe werkwijzen bij het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand worden (of zijn) sinds de aanvang van de voorbereiding van de stelselherziening uitgetoetst in 33 pilots. Elk half jaar informeert de minister de Tweede Kamer over de voortgang

en uitkomsten. De minister heeft echter nog niet vastgelegd hoe hij de uitkomsten van deze pilots gaat benutten. De minister kan nog inventariseren of alle aspecten van de gesubsidieerde rechtsbijstand die hij wil herzien, zijn betrokken in pilots. Het is namelijk afhankelijk van de uitvoeringsorganisaties en dienstverleners welke pilots gestart worden.

Maken van afspraken over monitoring en informatieverzameling over vernieuwde rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand is van plan om zowel de kwaliteit als het bestede aantal uren van advocaten en mediators die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen continu te gaan monitoren.

De minister zal nog informatie dienen te verzamelen over het functioneren van het Juridisch Loket-nieuwe-stijl en de toegankelijkheid van de rechtsbijstand binnen de nieuwe werkwijze. Dit is van belang om te weten of de beoogde effecten van de verbeteringen die de minister doorvoert ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

5.1.6 Conclusies, oordeel over de beleidsresultaten en aanbevelingen

Conclusies

Het is nog niet mogelijk om vast te stellen of de aanpak die de minister heeft gekozen bij de voorbereiding van de herziening alle aandachtspunten in de rechtsbijstand op gaat lossen. Als onderdeel van de gekozen aanpak van de voorbereiding zien we dat de minister heeft geregeld dat het experiment bij echtscheidingen met de nieuwe werkwijze van rechtshulp pakketten, in februari 2022 van start is gegaan. De minister wil met de rechtshulp pakketten ervoor zorgen dat mensen rechtshulp ontvangen die beter aansluit op hun behoefte. Bovendien heeft de minister met het verhogen van de vergoeding voor sociaal advocaten een belangrijk aandachtspunt in het stelsel van voor 2022 aangepakt.

Oordeel over beleidsresultaten

De aanpak die de minister voor Rechtsbescherming volgt bij de voorbereiding van de herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor echtscheidingen om het stelsel toegankelijk en betaalbaar te houden beoordelen wij in opzet als toereikend.

Aanbevelingen

We zien echter ook een aantal zaken voor de stelselherziening die aandacht behoeven van de minister:

- het waarborgen dat de uitkomsten van de 33 pilots die lopen of hebben gelopen, goed zullen worden benut;

- het zorgen voor monitoringinformatie over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtsbijstand en de mogelijke belemmeringen daarvoor.

5.2 Continuïteitsrisico's dienstverlening Raad voor de rechtspraak en Justis

Hoe staat het met het inzicht in de continuïteit van de dienstverlening van organisaties die publieke diensten leveren? Weten zij bijvoorbeeld of hun ICT-systemen toekomstbestendig zijn? Verwachten zij in de toekomst voldoende personeel in dienst te hebben? Zicht op dergelijke risico's is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. We zijn dit jaar rijksbreed voor 8 organisaties nagegaan in hoeverre de verantwoordelijke ministers zicht hebben op dergelijke continuïteitsrisico's. Ook hebben we onderzocht hoe zij het parlement hierover informeren. Als dat gepaard gaat met een duiding van de minister kan de betrokkenheid van het parlement voor continuïteitsrisico's worden vergroot. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2020 en 2021. De overkoepelende uitkomsten presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hieronder bespreken we de uitkomsten voor Justis en de Raad voor de rechtspraak.

5.2.1 Dienst Justis

De minister van JenV heeft duidelijke afspraken met Justis over het aanleveren van informatie over continuïteitsrisico's. De minister analyseert deze risico's jaarlijks volgens een vaste methodiek. Uit deze analyse over 2020 kwam naar voren dat er geen continuïteitsrisico's bij agentschap Justis speelden die moesten worden vermeld in het departementale jaarverslag over 2020.

In dit rapport hebben we onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering van Dienst Justis. Zie hiervoor § 4.5.1. In de loop van 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over een continuïteitsrisico dat zich daadwerkelijk heeft voorgedaan: een IT-storing die het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) tijdelijk onmogelijk maakte. Informatie hierover is ook opgenomen in het JenV-jaarverslag over 2021.

Duidelijke afspraken over informatie die Justis moet aanleveren

Justis doorloopt de vaste planning- en controlcyclus van het Ministerie van JenV. Deze cyclus begint met de jaarlijkse aanschrijving van de eigenaar (in casu de sg van het ministerie) waarin staat voorgeschreven in welke documenten welke informatie over risico's moet worden opgenomen. De informatie uit deze door Justis aangeleverde documenten wordt vervolgens gedeeld in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar.

Justis heeft geen eigen aanpak voor risicoanalyse vastgelegd, maar hanteert in de praktijk wel een vaste aanpak. De dienst volgt daarbij de wijze waarop het risicomanagement binnen het Ministerie van JenV wordt toegepast.

Minister analyseert de risico's die Justis ziet

De minister van JenV hanteert een vaste aanpak om de risico's van Justis te beoordelen. Justis rapporteert vooral over risico's op het terrein van personeel en ICT. Justis beschrijft de beheersmaatregelen, vermeldt de potentiële gevolgen van de risico's en geeft aan wat deze gevolgen zouden betekenen voor de continuïteit van de dienstverlening. In het jaarplan 2021 van Justis is bijvoorbeeld het risico op het uitvallen van IT-systemen omschreven, met als mogelijk gevolg ernstige verstoringen van de dienstverlening voor burgers, bedrijven en organisaties.

De door Justis aangeleverde informatie gebruikt het Ministerie van JenV voor het onderbouwen en opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het departementale jaarverslag. In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft het ministerie informatie over alle JenV-organisaties, waaronder Justis.

Minister informeert Tweede Kamer wanneer nodig

De minister van JenV informeert het parlement volgens de geldende wet- en regelgeving, waaronder de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling agentschappen. De minister heeft in het JenV-jaarverslag over 2020 – na weging van de risico's – geen afzonderlijke continuïteitsrisico's van Justis opgenomen. Wel heeft de minister eind 2021 de Tweede Kamer geïnformeerd over continuïteitsrisico's bij Justis die zich hadden voorgedaan in oktober van dat jaar. Er vond toen een storing plaats bij de IT-leverancier van Justis. Twee weken lang was het voor burgers en bedrijven niet mogelijk om een VOG-aanvraag in te dienen. Dit heeft grote impact gehad op de dienstverlening door Justis. De minister heeft de Tweede Kamer door middel van 2 brieven geïnformeerd over deze verstoring en de oorzaken hiervan. Deze gebeurtenis is ook toegelicht in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV.

5.2.2 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) is – net zoals de Rechtspraak als geheel – onafhankelijk van het Ministerie van JenV en dus zelf verantwoordelijk voor de totstandkoming van risicoanalyses aangaande zijn organisatieprocessen.⁸ In informatieprotocollen is de informatie-uitwisseling tussen de Raad en de minister van JenV vastgelegd (zie hierna). De Raad verstrekt conform wet- en regelgeving zijn jaarverslagen aan de minister. De minister zendt deze door naar de Tweede Kamer.

De Raad voor de rechtspraak is een *sui generis*-organisatie gelieerd aan het Ministerie van JenV. De taak van de Raad ligt vooral in het houden van toezicht op de bedrijfsvoering van gerechtsbesturen en het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak. De Raad hoort bij de rechterlijke macht, maar spreekt zelf geen recht.

Formele informatiestroom tussen Raad en minister van JenV

De informatievoorziening van de Raad aan de minister is vastgelegd in diverse protocollen. Een voorbeeld is het Informatieprotocol rechtspraak (2005); hierin wordt de informatie-uitwisseling tussen de minister en de Raad geregeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen periodieke informatie (begrotings- en verantwoordingsinformatie) en specifieke informatie (bijvoorbeeld antwoorden op Kamervragen). Het protocol gaat niet specifiek over continuïteitsrisico's.

De risicoanalyses van de Raad zijn opgenomen in zijn jaarplan en jaarverslag. Deze documenten stuurt de Raad eveneens aan de minister van JenV. De Raad heeft geen aanpak vastgelegd om risicoanalyses te doen maar volgt in de praktijk het planning- en verantwoordingsproces.

Raad is penvoerder voor hele Rechtspraak: minister staat op afstand

De Raad neemt een risicoanalyse op in zijn jaarverslag. Deze risico's hebben betrekking op de hele Rechtspraak. Risico's die niet voor de hele rechtspraak gelden of een geringe potentiële impact hebben, neemt de Raad niet op. Deze afweging maakt de Raad niet expliciet in zijn jaarverslag.

De Raad rapporteert in het jaarverslag vooral over financiële risico's. Andere risico's die de Raad daarin beschrijft zijn personele en maatschappelijke risico's. Niet bij ieder risico maakt de Raad een expliciete koppeling met de mogelijke gevolgen voor de dienstverlening. Maar bij bijvoorbeeld het risico van toenemend ziekteverzuim wordt wél een mogelijk gevolg benoemd, namelijk langere doorlooptijden of een toename van achterstanden.

Parlement ontvangt informatie van de Raad via de minister van JenV

De Raad stuurt zijn jaarverslag over de Rechtspraak, zoals vastgelegd in de Wet op de rechterlijke organisatie, naar de minister van JenV. De minister stuurt het verslag direct aansluitend door naar de Tweede Kamer.

In het departementale jaarverslag van het Ministerie van JenV en in de JenV-begroting neemt de minister een apart hoofdstuk op over de Rechtspraak. Deze stukken deelt de minister met de Kamer. Het jaarverslag van het ministerie bevat een samenvatting van het jaarverslag van de Rechtspraak. De minister gaat in de samenvatting primair in op de productieaantallen van de Rechtspraak.

Jaarlijks vindt er in de Tweede Kamer een commissiedebat over de Rechtspraak plaats. Dan staan het jaarplan en het jaarverslag van de Rechtspraak op de agenda van de Tweede Kamer. Verder komt vooral de financiering van de Rechtspraak regelmatig terug als onderwerp in de Kamer.

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 29 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord

6.1 Reactie minister van JenV

Het stemt de minister “tevreden” dat de inspanningen om het financieel beheer en de bedrijfsvoering te verbeteren als positief zijn beoordeeld. De minister refereert aan het oplossen van de onvolkomenheid op het gebied van de financiële administraties en verantwoordingen en het aandachtspunt rond het personeelsbeheer bij DJI. Tevens beschouwt de minister het als “een heel mooi compliment” dat het inzetten van ethische hackers als voorbeeld kan dienen voor andere ministeries.

Bedrijfsvoering

Afpakketen

De minister schrijft dat de verbetermaatregelen in 2021 onder meer hebben geleid tot een forse reductie van het depotpercentage en voorraadpercentage. De opbrengst van inbeslaggenomen goederen die zijn verkocht, is bijna verdubbeld. Verder is middels het Verbeterplan Beslag in 2021 een heldere governancestructuur voor beslagbeheer ingericht binnen het OM, is een nieuwe werkwijze beslag ingevoerd en zijn landelijk uniforme registratievoorschriften geïmplementeerd voor de beslagadministratie.

De minister is het eens met de constatering dat er nog belangrijke vervolgacties resterend in het kader van het Verbeterplan Openstaand Recht. De minister heeft hiertoe een stuurgroep ingesteld om de voortgang te monitoren. Ook zullen er afspraken met de keten worden gemaakt om hier beter grip op te krijgen en worden dashboards en monitoringcontrols ingericht.

Prestatieverklaringen

De minister heeft een verbetertraject bij DJI ingezet dat enerzijds gericht is op betere vastlegging van onderbouwingen in het proces en anderzijds op het creëren van meer besef dat documenten zowel digitaal als fysiek ordelijk en controleerbaar moeten worden vastgelegd. Ook zijn de kaders rond prestatieverklaringen van DJI meer in lijn gebracht met de JenV-brede kaderstelling. Deze aanpassing is per 1 april 2022 ingevoerd. DFEZ zal er op toezien dat de verbeterplannen in 2022 worden doorgevoerd.

Inkoopbeheer DJI

De minister schrijft dat DJI er zorg voor zal dragen dat het proces rond “minicompetities” wordt nageleefd en extra controles zal uitvoeren op het inkoopproces.

Bedrijfsvoeringsonderzoek Dienst Justis

De minister geeft aan ook te hebben geconstateerd dat Justis in het afgelopen jaar problemen had met het behalen van de normen voor doorlooptijden. Om gemakkelijker te kunnen sturen op doorlooptijden heeft Justis nieuwe medewerkers geworven en een managementinformatiesysteem in gebruik genomen. Justis heeft de achterstanden, die als gevolg van de storing in het laatste tertaal van 2021 waren ontstaan, nagenoeg weggewerkt.

Voorts meldt de minister dat er op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe wijze van financieren voor een stabielere financiering met eigen budget voor opdrachtgevers en daarmee samengaande budgetverantwoordelijkheid. Deze nieuwe financiering krijgt zijn weerslag in de ontwerpbegroting 2023. Voor wat betreft het loslaten van de kruisfinanciering streeft de minister ernaar in de toekomst een eigen, alternatieve financiering in te regelen voor Bibob en Track.

Beleidsresultaten

Herziening stelsel rechtsbijstand

De minister onderschrijft onze conclusies voor het programma *Stelselvernieuwing rechtsbijstand* in het algemeen en het experiment echtscheiding in het bijzonder. Om te waarborgen dat de uitkomsten van de pilots goed worden benut, wordt momenteel een extern bureau geworven. Vervolgens is het, mede met het oog op de aandachtspunten in de rechtsbijstand die de Algemene Rekenkamer – in navolging van

adviescommissies – signaleert, zaak om blijvend te monitoren hoe het stelsel functioneert. Onderdeel van de stelselvernieuwing is daarom volgens de minister de inrichting van een kenniscentrum bij de Raad voor Rechtsbijstand.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV erkent dat er naast de positieve voortgang in 2021 nog aanvullende maatregelen nodig zijn om het financieel beheer en de bedrijfsvoering van het departement verder op orde te krijgen. Op 1 punt uit de bestuurlijke reactie van de minister gaan wij nader in.

De minister zegt toe bij Dienst Justis aandacht te zullen schenken aan het behalen van de normen voor doorlooptijden en aan een nieuwe financieringssystematiek die bij moet dragen aan een stabielere financiering. Wij vinden het belangrijk dat de minister dit oppakt. Niet alleen in dit rapport, maar ook in voorgaande jaren wezen we op de forse opdracht die de minister heeft om de talrijke, soms zelfstandig opererende JenV-organisaties doeltreffend aan te sturen. Goed toezicht op en financiering van deze organisaties verdienen permanent aandacht van de minister.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van JenV.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Justitie en Veiligheid (VI)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Totaal 15.333.118
306.662 tolerantiegrens

33. veiligheid en
criminaliteitsbestrijding 1.011.841
50.592 tolerantiegrens

91. Apparaat
Kerndepartement 564.553
28.228 tolerantiegrens

37. Migratie 1.468.265
73.413 tolerantiegrens

36. Contraterrorisme
en nationaal
veiligheidsbeleid 444.240
25.000 tolerantiegrens

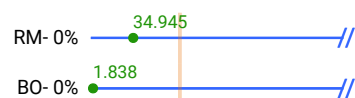
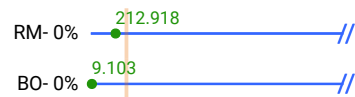
34. Straffen en
beschermen 3.530.972
176.549 tolerantiegrens

31. Politie 6.611.531
306.662 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM)

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

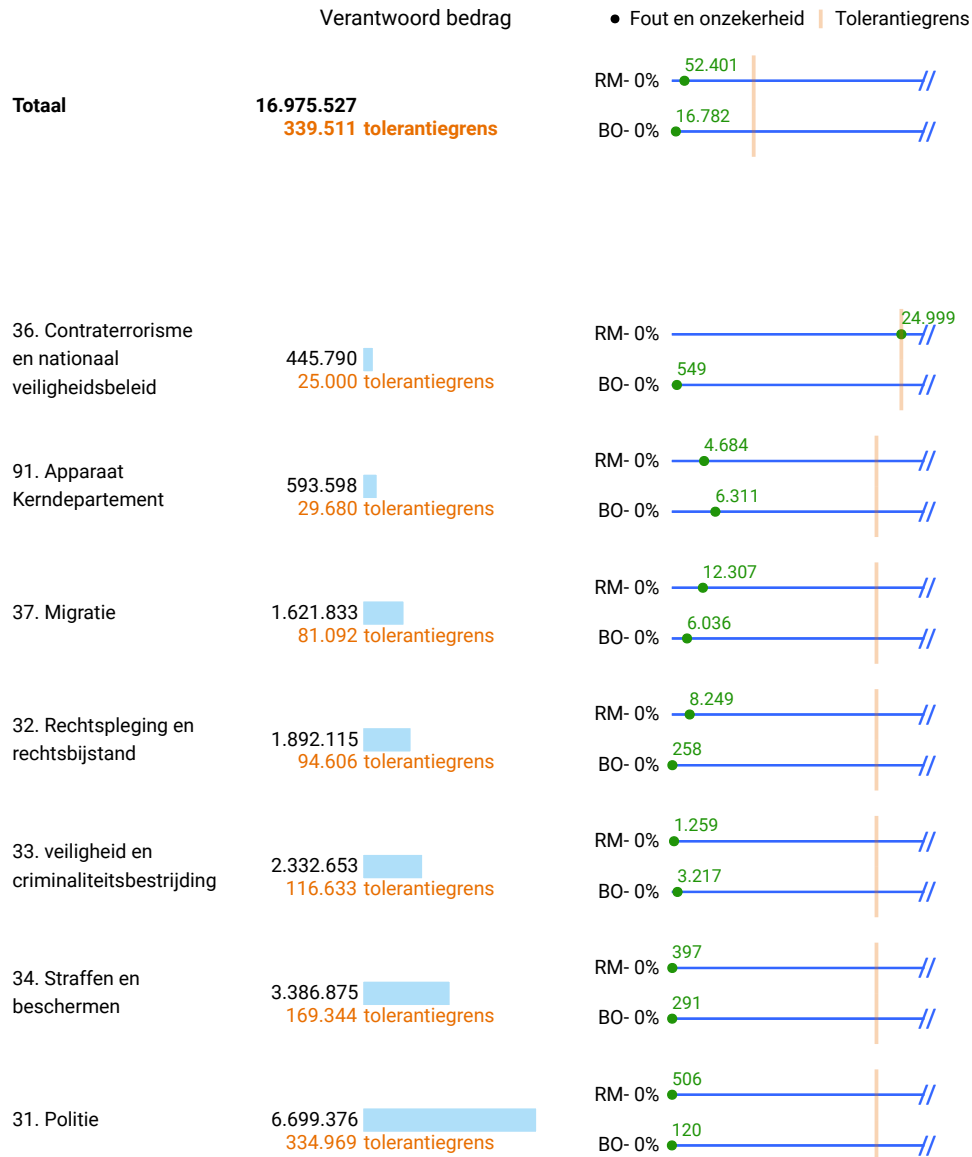
● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Justitie en Veiligheid (VI)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);

- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen⁹;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de

beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Dit jaar hebben we als casus voor ons beleidsonderzoek de herziening van het stelsel voor de rechtsbijstand onder de loep genomen, toegespitst op het experiment dat de minister voor Rechtsbescherming recent in gang heeft gezet rond een nieuwe werkwijze voor rechtsbijstandverlening bij echtscheiding. Wij hebben hierbij als uitgangspunt gehanteerd dat de minister zou moeten leren van de ervaringen die worden opgedaan bij het experiment met echtscheidingen, zodat hij deze lessen kan gebruiken voor de herziening van andere rechtsgebieden.

Doel van de beleidscasus is ook het toetsen van de aanbevelingen die wij deden in ons verantwoordingsonderzoek over 2013. We willen in dat verband nagaan of de minister inzicht heeft in de omvang van het niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand bij echtscheidingen. Toegankelijkheid en kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn immers randvoorwaarden die ook gelden voor de rechtsbijstand ná de stelselherziening.

Bij de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand is sprake van spanning tussen het vasthouden aan een gefixeerd budget aan de ene kant en het realiseren van verbeteringen in de rechtsbijstand aan de andere kant. In dit spanningsveld bevinden zich:

- de rechtshulp vragende burger;
- de rechtshulpverlener (waaronder mediators en advocaten);
- de overheid als (mede)financier.

Dit spanningsveld is ook aan de orde bij het rechtsgebied echtscheidingen. Interessant is de vraag welke positie de minister voor Rechtsbescherming inneemt ten aanzien van dit spanningsveld. Hiertoe hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke knelpunten ervaren rechtshulpvrager en rechtshulpverlener voor de stelselherziening en worden deze knelpunten met de herziening (op het gebied van echtscheidingen) door de minister aangepakt?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden hebben we in de beleidscasus de volgende 6 onderzoeksvragen gehanteerd:

Huidig beleid (voorafgaand aan de herziening)

1. Welke knelpunten ervaren rechtshulpvragers en rechtshulpverleners bij de huidige gesubsidieerde rechtshulp bij echtscheidingen?
2. Welke oorzaken liggen aan de knelpunten ten grondslag?
3. Tot welke gevolgen leiden deze knelpunten? (*Denk bijvoorbeeld aan niet-gebruik*)
4. Heeft de minister van Rechtsbescherming inzicht in de knelpunten, de oorzaken en de gevolgen van de knelpunten?

Vertaling van knelpunten naar het nieuwe beleid (na de herziening)

5. Worden de knelpunten door de minister van Rechtsbescherming aangepakt in de herziening van de rechtshulppakketten voor echtscheidingen?
6. Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de bredere stelselherziening?

Voor de beantwoording van de eerste 3 vragen inventariseren en analyseren we de beschikbare informatie bij een aantal relevante organisaties. Daartoe voeren we ook gesprekken met hen. Voorbeelden van organisaties die we in het onderzoek hebben betrokken zijn: de Raad voor de rechtspraak, het Juridisch loket en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met diverse organisaties, waaronder het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Sociaal Werk Nederland, de Mediators Federatie Nederland en Uitelkaar.nl.

We hebben zelf geen data verzameld bij burgers of focusgroepen; we hebben ons gebaseerd op beschikbare informatie van het CBS, de Raad voor de rechtspraak en organisaties van rechtshulpverleners en rechtshulpvragers.

Nadat we de informatie hadden verzameld en geanalyseerd, hebben we bij de minister voor Rechtsbescherming getoetst in hoeverre hij inzicht heeft in de knelpunten, oorzaken en gevolgen (vraag 4 en 5). Dit hebben we gedaan aan de hand van Kamerstukken en opgevraagde interne documenten.

De onderzoeksvragen 1 tot en met 3 en 6 zijn beschrijvend van aard. Bij de beantwoording daarvan hebben we geen normen gehanteerd.

De onderzoeksvragen 4 en 5 zijn normatief van aard. Voor de beantwoording van deze vragen hebben we de volgende normen gehanteerd (afgeleid uit de beleidsdoelen voor toegankelijkheid en kwaliteit van het stelsel van rechtsbijstand):

Normen bij onderzoeksvraag 4:

- De minister voor Rechtsbescherming weet welke knelpunten voor de toegang en de kwaliteit van de rechtsbijstand rechtshulpvragers en verleners ervaren bij de gesubsidieerde rechtshulp bij echtscheidingen (op de verschillende niveaus).
- De minister voor Rechtsbescherming heeft inzicht in de oorzaken van deze knelpunten.
- De minister voor Rechtsbescherming heeft inzicht in de gevolgen van deze knelpunten.

Normen bij onderzoeksvraag 5:

- De minister voor Rechtsbescherming pakt de knelpunten doeltreffend aan, in casu neemt maatregelen gericht op de doelen van rechtsbijstand; toegang tot het recht en kwaliteit van de rechtsbijstand;
- De minister voor Rechtsbescherming gaat vooraf na welke knelpunten door de maatregelen worden opgelost en weet wat het resultaat zal zijn van zijn aanpak/ maatregelen.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage kst-26643-737 bij brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 26 januari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26 643 nr. 737.

Commissie-Van der Meer (2017). *Andere tijden; Evaluatie puntentoeakening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 25 oktober 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 753, nr. 142.

Commissie-Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand; Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 30 november 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

JenV (2018). *Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 753, nr. 155.

JenV (2021). *Antwoorden op Kamervragen over de rechtsbijstand*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 2 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, Aanhangsel van de Handelingen, 513.

NOvA (2015). *Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'*. Onderzoek onder voorzitterschap van prof. mr. T. Barkhuysen. Z.pl.: Nederlandse Orde van Advocaten. Te raadplegen via: <https://www.advocatenorde.nl/duurzaam-stelsel-rechtsbijstand>.

NOvA (2019). *Voortgangsbrief Programma Rechtsbijstand*. Brief Nederlandse Orde van Advocaten aan Tweede Kamer, vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, 19 juli 2019.

Tweede Kamer (2017). *Vertrouwen in de toekomst: regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de informateur d.d. 10 oktober 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 700, nr. 34.

Tweede Kamer (2021 a). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Bijlage 1009826 bij brief aan de Tweede Kamer van de informateurs d.d. 15 december 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77.

Tweede Kamer (2021b). *Budgettaire bijlage coalitieakkoord 15 december 2021*. Bijlage 1009825 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 december 2021 van de informateurs over het eindverslag van hun informatiewerkzaamheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77.

WODC (2019). *Geschilbeslechtingdelta 2019; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Cahier 2020-18. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Te raadplegen via <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3008>.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 *Sui generis* betekent letterlijk 'enig in zijn soort'. De term wordt gebruikt voor organisaties die niet kunnen worden ondergebracht in bestaande categorieën van organisaties, zoals agentschappen of zelfstandige bestuursorganen (zbo's).
- 2 De 4 bijzondere opsporingsdiensten van het Rijk zijn: (1) de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV, (2) de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD-ECD) van het Ministerie van Financiën, (3) de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het Ministerie van SZW en (4) de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD), ressorterend onder het Ministerie van IenW.
- 3 PDCA staat voor: plan (maak een plan met de resultaten die je wilt bereiken), do (voer het plan uit), check (vergelijk de resultaten met wat je had willen bereiken) en act (neem zo nodig maatregelen en/of stuur bij om de gewenste resultaten alsnog te bereiken).
- 4 'Memo- en herstelboekingen' vinden vaak plaats op het einde van het jaar bij het opmaken van de verantwoording. Het is van belang dat dergelijke boekingen/correcties deugdelijk worden onderbouwd zodat achteraf ordelijk en controleerbaar kan worden nagegaan waarom een bepaalde correctie heeft plaatsgevonden.
- 5 www.sdgnederland.nl.
- 6 Zie www.cbs.nl.
- 7 Dit bedrag is gebaseerd op een berekening die uitgaat van een budgetneutrale aanpassing van de vergoedingen (Commissie-Van der Meer, 2017).
- 8 De Raad voor de rechtspraak is onderdeel van de Rechtspraak. De Rechtspraak valt onder specifieke wet- en regelgeving: de Wet op de rechtelijke organisatie (Wro) en Besluit financiering rechtspraak (BFR 2005).
- 9 Hiertoe behoren ook de aspecten van het IT-beheer die deel uitmaken van ons toetsingskader voor algoritmes (zie Algemene Rekenkamer, 2021).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 6 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022