VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022
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 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 zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

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 | 14

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18

4.3 Onvolkomenheden | 18

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

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 40

5. Beleidsresultaten | 41

5.1 Opvang ontheemden uit Oekraïne via RefugeeHomeNL | 41

5.2 Coalitieakkoord: extra budget voor AIVD, MIVD en NCTV | 51

5.3 Stroef verloop hersteloperatie toeslagen belemmert ook regeling voor rechtsbijstand | 56

5.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 63

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 64

6.1 Reactie minister van JenV | 64

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 68

Bijlagen | 70

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2022 | 70

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 73

Bijlage 3 Literatuur | 79

Bijlage 4 Eindnoten | 81

1. Onze conclusies

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor grote maatschappelijke vraagstukken op het terrein van justitie, veiligheid en migratie. In de afgelopen jaren namen de (inter)-nationale spanningen toe en een oorlog op Europees grondgebied is een feit. Een goed functionerend ministerie van JenV is dan essentieel om te kunnen zorgen voor de bescherming van Nederlandse burgers. De problemen die bij JenV moeten worden aangepakt zijn echter talrijk en complex, zo blijkt uit onze voorgaande verantwoordingsonderzoeken. In de bedrijfsvoering signaleerden wij in eerdere jaren tekortkomingen waarvan sommige helaas nog steeds voortduren. Wij zien dit jaar bovendien nieuwe risico's in het financieel beheer. Daar staat tegenover dat de minister van JenV er in samenwerking met de gemeenten in slaagt om snel te handelen ten tijde van crises, bijvoorbeeld rond de opvang van Oekraïense ontheemden.

Onvoldoende voortgang knelpunten bedrijfsvoering

Enkele problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV komen ondanks verbeteracties maar moeizaam tot een oplossing. Bij het daadwerkelijk afpakken van crimineel vermogen is bijvoorbeeld nog steeds geen sprake van een beheerst proces. De minister van JenV moet, gebruikmakend van de wettelijke bevoegdheden die zij heeft ten aanzien van het OM, strakker gaan sturen op de verbetering van de afpakketen. Ook hebben zich nieuwe problemen voorgedaan bij de inkoop van goederen en diensten. Dit betrof onder meer complicaties met nieuwe ICT-systemen voor het bekostigen van forensische zorg binnen het nieuwe zorgprestatiemodel. De ICT-systemen waren niet op tijd klaar, zodat zorgaanbieders in 2022 lange tijd geen facturen voor verleende forensische zorg konden sturen aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
Maar er zijn ook positieve ontwikkelingen. We zien bijvoorbeeld dat de in 2022 opgerichte Justitiële ICT Organisatie (JIO) zijn steentje bijdraagt aan de cyberweerbaarheid van het ministerie en van de uitvoeringsorganisaties.

Jaarlijks gemiddeld € 326 miljoen extra nodig voor 4 agentschappen

Wij hebben gekeken naar de financiële positie van 4 agentschappen van het Ministerie van JenV: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), DJI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze instellingen hadden gemiddeld € 326 miljoen extra nodig gedurende de afgelopen begrotingsjaren. Dit komt vooral doordat de minister van JenV ze financiert aan de hand van strakke begrotingskaders. De minister herstelt de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij DJI en IND heeft hun taakuitvoering onder de situatie te lijden. Zo zorgen de tekorten bij de IND tot oplopende wachttijden bij asielaanvragen en bij DJI tot achterstallig onderhoud van ICT en huisvesting. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de minister van JenV realistischer gaat ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel. Daarnaast zou de minister transparanter kunnen zijn richting parlement over wat er in de praktijk speelt qua verschil in begroting en realisatie bij de agentschappen.

Particuliere opvang Oekraïense ontheemden toereikend gecoördineerd

In 2022 heeft de staatssecretaris van JenV subsidie verleend aan een aantal hulpverleningsorganisaties voor het coördineren van opvang van Oekraïense ontheemden in gastgezinnen. Hoewel er weinig ontheemden zijn ondergebracht, is ons oordeel dat de staatssecretaris deze opvang toereikend coördineert.

De staatssecretaris heeft het beleid tegen de achtergrond van een crisissituatie voortvarend opgezet, maar heeft wel een geringere bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van mensenhandel en uitbuiting dan was beoogd.

Parlement ontbreekt het aan goed zicht op extra budget voor AIVD, MIVD en NCTV

Het kabinet-Rutte IV heeft bij zijn aantreden € 60 miljoen in 2022, oplopend tot € 300 miljoen structureel per jaar met ingang van 2027 extra uitgetrokken voor versterking van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en voor vergroting van de weerbaarheid tegen dreigingen aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Wij hebben vastgesteld dat maximaal € 53 miljoen van de € 60 miljoen die beschikbaar was voor 2022 is uitgegeven. Er is geen coördinerend minister voor deze intensiveringen aangewezen. Het parlement heeft geen goed overzicht gekregen van de bestedingsdoelen en de realisatie daarvan. Wij beschouwen dat als een gemiste kans voor het parlement om zicht te houden op de effectiviteit en doelmatigheid van dit extra budget.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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-lastenagentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Afpakketen	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Risicobeheer forensische zorg				✗	

✗ 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 2022 € 18.229 miljoen uitgegeven. Dit is 5,5% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 18.727 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.363 miljoen.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	14.378	15.333	18.727
Uitgaven	14.283	14.983	18.229
Ontvangsten	1.244	1.993	1.363
Fte's	31.137	31.936	33.233

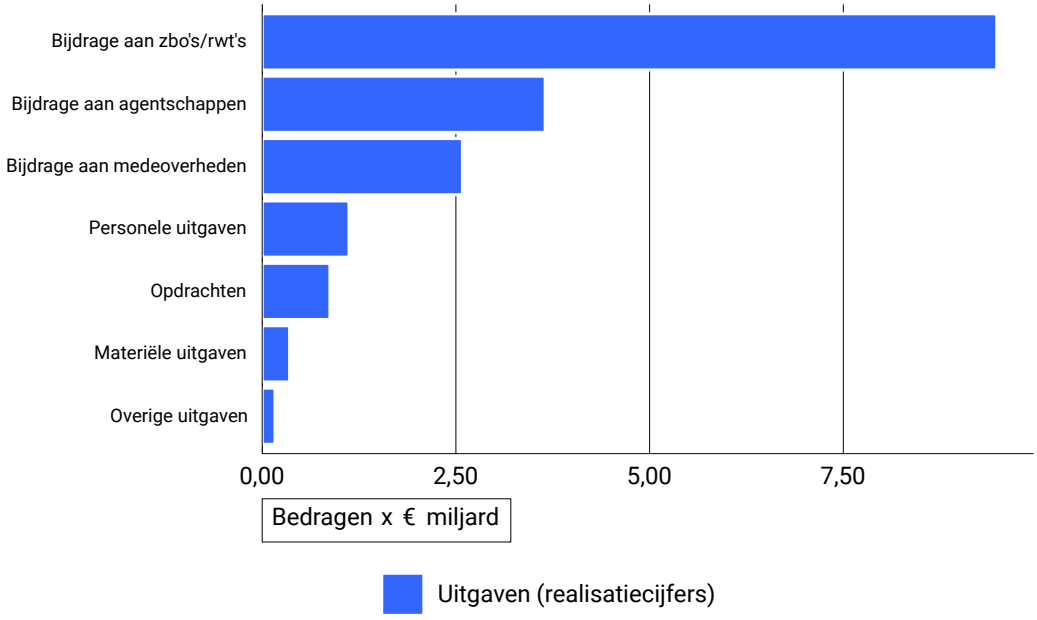
De minister van JenV heeft in 2022 meer geld besteed dan in 2021. De Nationale Politie ontving ongeveer € 700 miljoen meer dan in 2021. Op beleidsartikel 37, Migratie, gaf de minister bijna € 2 miljard meer uit dan in 2021. Aan het nieuwe artikelonderdeel onder 37.2 Nationaal programma opvang Oekraïense vluchtelingen besteedde de minister circa € 900 miljoen. Het ging bij dit bedrag om voorschotten aan gemeenten als vergoeding voor de gemeentelijke opvang van ontheemden uit Oekraïne.
Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers ontving in 2022 via artikel 37.2 een bijdrage vanuit de begroting van het ministerie die ruim € 800 miljoen hoger lag dan in 2021.

De ontvangsten van JenV liepen vooral terug op het onderdeel afpakken van crimineel vermogen. De realisatie is lager uitgevallen dan was begroot vanwege het uitblijven van een grote afpakopbrengst of -schikking. Wij gaven in ons rapport over het *Strafrechtelijk afpakken crimineel vermogen* al aan dat de jaarlijkse ontvangsten sterk afhankelijk zijn van eenmalige hoge en bijzondere transacties, die doorgaans ook een andere achtergrond kennen (Algemene Rekenkamer, 2022a).

5% van de uitgaven van het Ministerie van JenV (€ 991 miljoen, inclusief de subsidie aan RefugeeHomeNL) is besteed aan maatregelen in verband met de oorlog in Oekraïne. Dit is gebaseerd op gegevens uit het jaarverslag 2022 van het Ministerie van JenV (JenV 2022a). De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van JenV in 2022*

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 beleid van de minister van JenV uitvoeren. Ook de Nationale Politie, de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) worden als zogenoemde *sui generis*-organisaties[1] gefinancierd uit de JenV-begroting. Voor het

realiseren van haar doelen 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 primair verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het publieke 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 2022 met circa € 7,1 miljard de grootste ontvanger van de overdrachten. De Raad voor de rechtspraak ontving ongeveer € 1,2 miljard. Aan rechtsbijstandsvergoedingen ('toevoegingen') heeft de minister in 2022 € 525 miljoen uitgegeven (beleidsartikel 32), ruim € 100 miljoen meer dan in 2021. De uitgaven voor rechtsbijstand voor gedupeerde kindertoeslagenouders (zie ook (§ 5.3) komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Financiën. De minister van JenV heeft in 2022 ook voor circa € 69 miljoen uitgaven gedaan in het kader van de coronacrisis. De grootste uitgave bedroeg € 42 miljoen voor ondersteuning van gemeenten op de controle van coronatoegangsbewijzen.

In 2021 vielen er 24 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's)/zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder toezicht van de minister van JenV. De betreffende organisaties staan vermeld in de rwt-/zbo-bijlage van het *Jaarverslag 2022* van het ministerie.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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, uitgaven en 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 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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-lastenagentschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

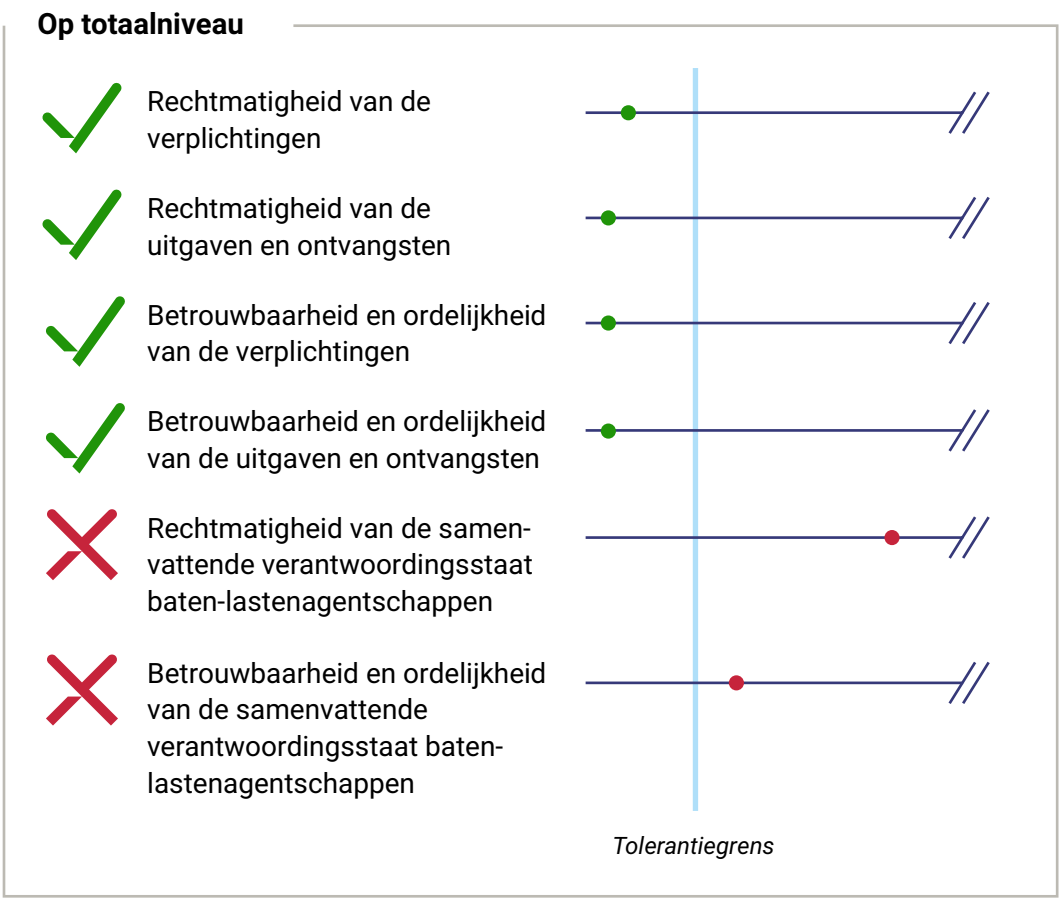
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV:

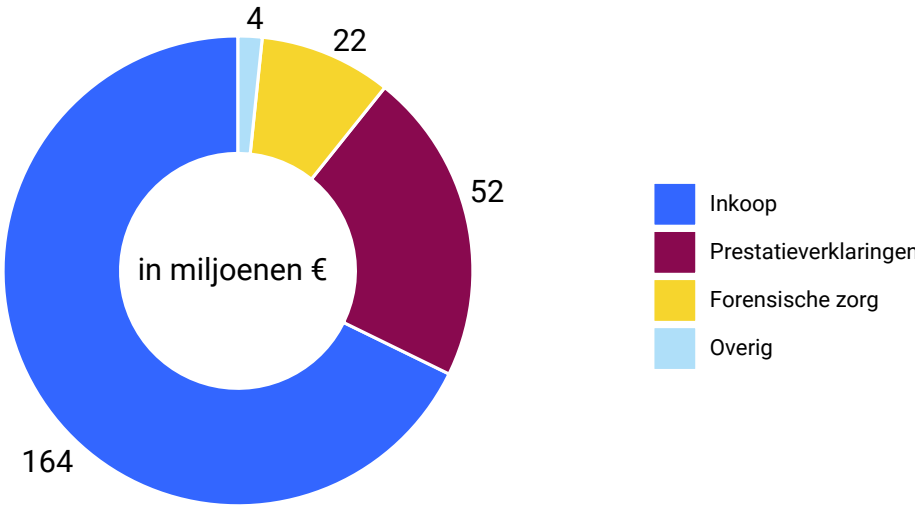
- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en de ordelijkheid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

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goed-keuring 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.

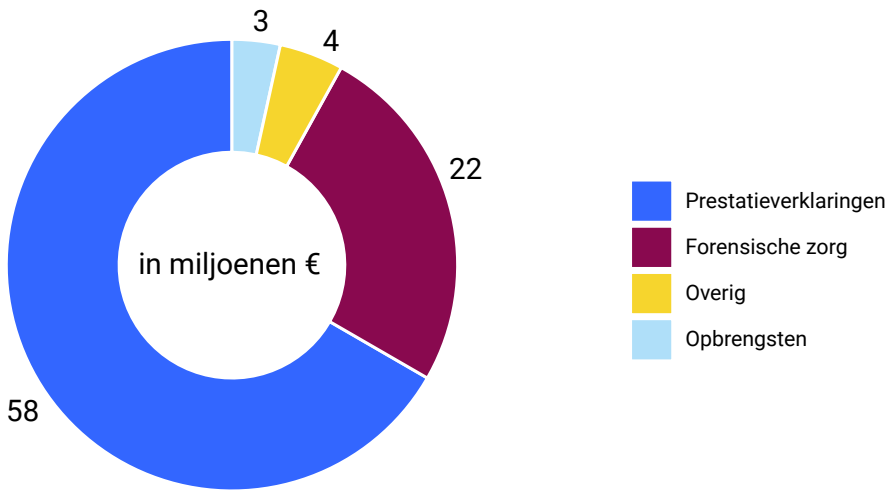
De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in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



Categorie fouten en onzekerheden rechtmatigheid bij samenvattende staat van baten-lastenagentschappen



Categorie fouten en onzekerheden betrouwbaarheid en ordelijkheid bij samenvattende staat van baten-lastenagentschappen



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

De tolerantiegrens van € 77,5 miljoen voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 242,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 164,6 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 77,6 miljoen. Het betreft voornamelijk inkoop-gerelateerde fouten en onzekerheden bij het agentschap DJI, die onder andere te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen (zie voor de onvolkomenheid prestatieverklaringen § 4.3.2) en fouten en onzekerheden als gevolg van aankopen die zijn verricht op basis van contracten die voor het agentschap DJI zijn afgesloten door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (zie voor het aandachtspunt inkoopbeheer DJI § 4.4.2). Verder zijn er ook bij het agentschap IND en het agentschap Justitiële ICT Organisatie (JIO) fouten en onzekerheden gerelateerd aan inkopen en prestatieverklaringen.

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

De tolerantiegrens van € 77,5 miljoen voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 86,8 miljoen aan fouten en onzekerheden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 19,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 67,6 miljoen. Het gaat voornamelijk om fouten

en onzekerheden bij het agentschap DJI die te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen (€ 49 miljoen) en inkoop forensische zorg (€ 21,6 miljoen). Dat betekent dat DJI facturen heeft betaald zonder te weten of de bijbehorende prestaties ook geleverd zijn.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV is opgenomen omvat € 293,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 34, 36, 37 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat € 204,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31 en 37. 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 verantwoordings-informatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 91 Apparaat kerndepartement. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikel-grens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau

Artikel 91: fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen van € 37,6 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 91 Apparaat kerndepartement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 91 Apparaat kerndepartement is overschreden. Het betreft fouten van € 37,6 miljoen die de tolerantiegrens van € 29,6 miljoen overschrijden. De fouten worden veroorzaakt door onrechtmatige slotwetoverschrijdingen en door diverse inkoop-onrechtmatigheden.

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 2021 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 de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 constateerden wij dat de minister van JenV maatregelen had genomen om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Er was vooruitgang, met de kanttekening dat er nog diverse verbeterpunten resteerden.
In 2022 heeft de minister zich opnieuw ingezet om langslepende problemen op te lossen. Wij constateren dat dit in 2022 nog niet heeft geleid tot aantoonbaar resultaat. Daarnaast zijn er enkele nieuwe problemen ontstaan.

Bestaande onvolkomenheden: afpakketen en prestatieverklaringen DJI
Op de onderdelen afpakketen en prestatieverklaringen DJI van de bedrijfsvoering waar wij over 2021 2 onvolkomenheden hebben geconstateerd, handhaven wij over 2022 dat oordeel, ondanks positieve ontwikkelingen in het oplossen van de onvolkomenheden. Bij het oplossen van de onvolkomenheid in de afpakketen vervult het OM een

sleutelrol. We vinden dat de minister van JenV strakker moet sturen op de verbetering van de afpakketen. Daarbij kan zij gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden die zij heeft ten aanzien van het OM.[2] Het feit dat het OM onafhankelijk opereert in de strafvervolging hoeft hierbij niet in de weg te staan. Dit gaat immers over het verbeteren van de afpakketen. Bij de onvolkomenheid in de prestatieverklaringen moeten de ingezette verbeteracties bij DJI zich nog bewijzen in 2023.

Nieuwe onvolkomenheid: risicobeheer forensische zorg

De implementatie van het zogenoemde zorgprestatiemodel (ZPM) per 1 januari 2022 vergde aanpassingen in ICT-systemen die leveranciers van forensische zorg gebruiken voor het indienen van hun facturen bij DJI. Het gevolg was een vertraagde facturatie door zorgaanbieders. Deze ontwikkelingen vormden in 2022 een risico voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van DJI.

Nieuwe aandachtspunten

Bekostiging opvang ontheemden Oekraïne

Wij vragen bij de minister van JenV in 2023 extra aandacht voor de risico's die nog bestaan bij de besteding van de bijdragen aan gemeenten en veiligheidsregio's voor de kosten van opvang van ontheemden uit Oekraïne, zoals de bevoorschotting en het mogelijk ontbreken van beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Beheer financieel systeem Leonardo

Maatregelen die de minister genomen heeft om de kwaliteit van het technisch beheer van het financiële systeem Leonardo te verbeteren moeten in 2023 nog gaan werken. Daarvoor vragen wij de aandacht van de minister.

Algoritme voor risicotaxatie (Ritax) in jeugdstrafrecht

Het algoritme Ritax dat de Raad voor de Kinderbescherming gebruikt om inzicht te krijgen in de kans dat een jongere opnieuw een delict pleegt, behoeft aandacht van de minister. Op basis van ons toetsingskader Algoritmes[3] vinden wij dat met de toepassing van dit algoritme het risico bestaat op onjuist gebruik van bijvoorbeeld identiteitsgegevens.

Positieve ontwikkeling: informatiebeveiliging en cyberweerbaarheid

Vorig jaar toonden wij ons positief over een 'Red Teaming'-actie van de minister van JenV die als doel had potentiële kwetsbaarheden bloot te leggen bij 11 JenV-organisaties. Ook in 2022 heeft JenV een constructieve bijdrage geleverd aan de cyberweerbaarheid, en wel via het Security Operations Center.

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 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Afpakketen	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Risicobeheer forensische zorg				✗	

✗ 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 Beperkte voortgang bij oplossen onvolkomenheid in afpakketen: OM sleutel tot oplossing

Een belangrijke doelstelling van de minister van JenV is dat veroordeelden geen profijt mogen hebben van hun daden. Door hun criminele verdiensten af te pakken worden veroordeelden geraakt op een plek waar het pijn doet, namelijk in hun portemonnee. Om criminele verdiensten op een effectieve manier te kunnen afpakken, is goede afstemming nodig tussen het OM, de Nationale Politie, de 4 bijzondere opsporingsdiensten van het Rijk, de Koninklijke Marechaussee, de Rechtspraak, de Belastingdienst en het CJIB alsmede Domeinen Roerende Zaken (het 'verkoopkantoor' van de roerende eigendommen van de Nederlandse staat). Zij vervullen allemaal een belangrijke rol binnen de afpakketen.

De afpakketen bestaat uit een geheel van processen en systemen dat tot doel heeft de financiële en materiële opbrengsten van criminele activiteiten strafrechtelijk te

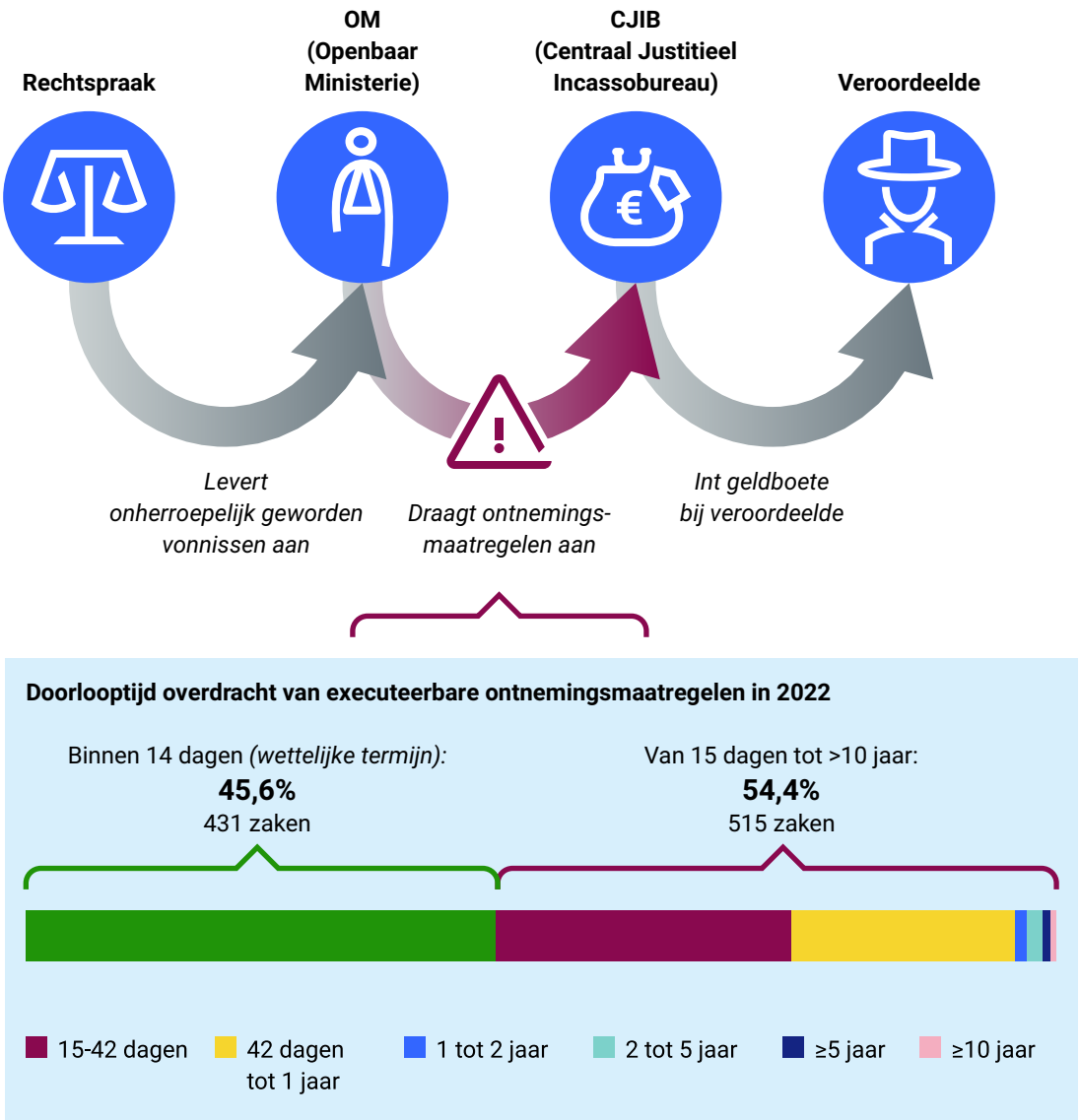
ontnemen. Wij vragen reeds 5 jaar aandacht voor de beheersing van de afpakketen. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt. De problemen die wij toen signaleerden hadden onder meer betrekking op de verantwoording van in beslag genomen geldelijke zaken (zoals aandelen en cryptovaluta), de registratie van goederenbeslag en het beheer van ontnemingsmaatregelen. De daaropvolgende jaren heeft het Ministerie van JenV goede stappen gezet om dit complexe proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost. Er was over het geheel genomen in de praktijk echter nog geen sprake van een aantoonbaar beheerst proces.

Wij constateren dat er in 2022 opnieuw beperkte voortgang is geboekt om de onvolkomenheid opgelost te krijgen. De resterende tekortkomingen hebben betrekking op het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiende 'openstaand recht'. Openstaand recht ontstaat als er sprake is van een door de rechtbank toegewezen vordering van het OM op een veroordeelde, terwijl de feitelijke inning van het bedrag nog moet plaatsvinden. Om de omvang van het openstaand recht zo laag mogelijk te houden, is het belangrijk dat het OM toegewezen vorderingen goed en tijdig overdraagt aan het CJIB. In de eerste plaats omdat het OM moet voldoen aan de wettelijke termijn van 14 dagen, uit de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In de tweede plaats omdat het OM bij vertraging het risico loopt dat de ontnemingsmaatregel verjaart. Een veroordeelde crimineel zou hierdoor de aan hem/haar opgelegde straf kunnen ontlopen.

Tevens constateerden we dat het aandeel tijdig (binnen 14 dagen) aan het CJIB overgedragen executeerbare ontnemingsmaatregelen het afgelopen jaar met ruim 11% is gegroeid: van 34,2% in 2021 naar 45,6% in 2022. Dat is een positieve ontwikkeling, maar het betekent dat nog steeds meer dan de helft van de executeerbare ontnemingsmaatregelen (54,4%) in 2022 niet binnen de wettelijke termijn aan het CJIB werd overgedragen. In figuur 2 zijn het proces van overdracht van openstaand recht en de in 2022 geboekte resultaten weergegeven.

Figuur 2 *Proces overdracht ontnemingszaken*

Ontnemingszaken stagneren bij de overdracht van OM naar CJIB



Wij merken de beheersing van de afpakketen binnen het ministerie ook over 2022 als een onvolkomenheid aan. In overleg met de ketenpartners heeft het OM gewerkt aan het uniformeren van processen en registraties. Dit moet leiden tot beter inzicht in de voorraad en de status van opgelegde onherroepelijke maatregelen. Maar om de onvolkomenheid op te kunnen lossen, zal er eerst sprake moeten zijn van een aantoonbaar structureel effectieve werking van de getroffen maatregelen. Zoals uit figuur 2 blijkt vervult het OM hierbij een sleutelrol. We vinden dan ook dat de minister van JenV, gebruikmakend van de wettelijke bevoegdheden die zij heeft ten aanzien van het OM,[4] strakker moet sturen op de verbetering van de uitvoering van ontnemingsmaatregelen binnen de afpakketen door het OM.

4.3.2 Prestatieverklaringen bij DJI: resultaten verbeteracties moeten in 2023 blijken

Bij de inkoop van goederen en diensten moet het ministerie, vóórdat de betaling van de factuur plaatsvindt, vaststellen dat de bestelde goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd. Het ontbreken van een prestatieverklaring bij een gedane uitgave veroorzaakt een onzekerheid in de financiële verantwoording (zie ook § 4.1).

Bij het Ministerie van JenV verloopt het proces rond het vastleggen van prestatieverklaringen de afgelopen 3 jaar niet goed. Sinds 2019 merken wij dit aan als een onvolkomenheid. Over 2021 constateerden wij dat de minister van JenV maatregelen had genomen om het proces rond de prestatieverklaringen ministeriebreed te verbeteren. Die maatregelen bleken in 2021 succesvol te zijn. Alleen bij DJI waren de tekortkomingen nog niet opgelost. Wij hebben ons daarom bij ons onderzoek naar de situatie in 2022 gericht op DJI.

DJI is een grote organisatie met locaties verspreid over het hele land. Ook de inkoop van goederen en diensten gebeurt op verschillende locaties. Het is daardoor niet eenvoudig om alle betrokkenen binnen de dienst gezamenlijk bewust te maken van het belang van prestatieverklaringen en om meer discipline op dit vlak te bewerkstelligen. Dit vereist namelijk onder andere dat een grote groep medewerkers, verspreid over diverse vestigingen, op een eenduidige manier instructie krijgt hoe over hoe ze prestatieverklaringen moeten afgeven.

In 2022 heeft DJI hard gewerkt aan dit lastige verbetertraject. Er is een projectgroep geformeerd en er zijn verbeterplannen opgesteld. Eind 2022 zijn de meeste verbetermaatregelen geïmplementeerd. Onze aanbevelingen uit voorgaande verantwoordingsonderzoeken zijn daarbij grotendeels opgevolgd. Zo heeft DJI in 2022 gewerkt aan het creëren van bewustzijn bij medewerkers door het verzorgen van workshops op alle DJI-locaties. Ook zijn in samenwerking met de ADR interne kennissessies voor medewerkers van het Inkoopcentrum georganiseerd en is er een interne vraagbaak ingericht. Wel is in 2023 nog extra aandacht nodig voor de uitvoering van periodieke interne controles op de aanwezigheid en de kwaliteit van de prestatieverklaringen.

Gezien het moment waarop de verbeterplannen en -acties tot stand zijn gekomen, waren in 2022 nog geen significante verbeteringen in de praktijk zichtbaar. Wij constateren over 2022 bij DJI dat in 28% van de onderzochte inkoopdossiers geen prestatieverklaring aanwezig was, respectievelijk dat de prestatieverklaring van onvoldoende kwaliteit was. Hierdoor was er sprake van fouten en onzekerheden in de uitgaven.

Deze fouten en onzekerheden hadden betrekking op een bedrag van circa € 50 miljoen (ter vergelijking: in 2021 ging het om circa € 135 miljoen).

Ondanks de doorgevoerde verdere verbetering beoordelen wij het afgeven van prestatieverklaringen bij DJI over 2022 als een onvolkomenheid bij het Ministerie van JenV. Wij zien dat DJI in 2022 heeft gewerkt aan verbetering en dat de effecten van de maatregelen in 2023 moeten blijken.

4.3.3 Risicobeheer forensische zorg

DJI voert namens de minister van JenV straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. Als onderdeel van de opgelegde straf of maatregel krijgen veel gedetineerden in de inrichtingen van DJI forensische zorg. Dit zijn behandelingen die tot doel hebben zorg te verlenen en het gedrag van de veroordeelde zodanig te veranderen, dat hij/zij niet opnieuw een delict pleegt. Forensische zorg omvat zowel geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg als verstandelijkgehandicaptenzorg, voor zover deel uitmakend van een straf of maatregel. De bekendste vrijheidsbenemende maatregel waarbij forensische zorg wordt opgelegd, is de tbs-maatregel.

De forensische zorg koopt DJI in bij zorgaanbieders. Deze zorgaanbieders factureren op hun beurt de kosten voor deze zorg bij DJI. Per 1 januari 2022 gebeurt dit factureren volgens een nieuwe, landelijk ingevoerde bekostigingssystematiek: het eerder in dit hoofdstuk al genoemde zorgprestatiemodel. De implementatie van het zorgprestatiemodel heeft met zich meegebracht dat er aanpassingen nodig waren in de ICT-systemen van de zorgaanbieders. Zonder de juiste aanpassingen in hun eigen ICT-systemen zou het voor de zorgaanbieders niet mogelijk zijn om de zorgkosten te factureren bij DJI.

In 2021 bestonden er al zorgen bij DJI en zorgaanbieders over de tijdige realisatie van de ICT-aanpassingen. De ADR heeft toen het Ministerie van JenV gewezen op de risico's hiervan voor DJI. Een juiste en volledige facturatie van de forensische zorgkosten is namelijk van belang voor de financiële verantwoording van DJI. De ADR waarschuwde dat vertraging in de facturatie van de forensische zorg tot ernstige onzekerheden in de financiële verantwoording kon leiden. Om de door de ADR gesignaleerde risico's te voorkomen heeft DJI gedurende 2022 een alternatieve werkwijze opgezet en uitgevoerd. Met deze *workaround* hoopte DJI alsnog de informatie van de zorgaanbieders te verkrijgen die noodzakelijk was voor de financiële verantwoording over 2022. Het is DJI echter niet volledig gelukt om op deze manier te komen tot

voldoende betrouwbare verantwoordingsinformatie over 2022. Als gevolg is in de verantwoording van DJI een bedrag van € 21,6 miljoen onzeker.

Wij constateren dat de overgang naar het nieuwe zorgprestatiemodel meer tijd heeft gekost dan DJI had verwacht. DJI is relatief laat begonnen met het opzetten van een alternatieve werkwijze voor het verkrijgen van de benodigde verantwoordingsinformatie van de zorgaanbieders. Het proces van jaarafsluiting en verantwoording heeft hierdoor onder grote druk plaatsgevonden. Dit had voorkomen kunnen worden als DJI zou hebben beschikt over toereikende risicoanalyses en uitgewerkte scenario's om snel en effectief te kunnen inspelen op eventuele problemen. Gezien de gevolgen die een en ander heeft gehad voor de financiële verantwoording van DJI beoordelen wij het risicobeheer van de forensische zorg door DJI over 2022 als een onvolkomenheid.

Overigens is goed werkende IT niet alleen van belang voor adequaat kunnen facturen, maar ook voor het verkrijgen van goede beleidsinformatie om te kunnen sturen. In ons onderzoek '*In de zorg, uit het zicht*' (Algemene Rekenkamer, 2022b) concludeerden wij dat het onduidelijk was of forensische zorg aan veroordeelden bijdraagt aan hun herstel en ervoor zorgt dat ze minder vaak de fout in gaan. De informatie waarover de minister voor Rechtsbescherming beschikt was hiervoor te beperkt, onder meer vanwege versnippering van informatie over diverse IT-systemen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Bekostiging: jaarlijks gemiddeld € 326 miljoen extra nodig

Wij hebben onderzocht hoe 4 agentschappen van het Ministerie van JenV tussen 2019 en 2022 zijn bekostigd: DJI, de IND, het CJIB en het NFI. We hebben vastgesteld dat er in de periode 2019-2022 voor deze agentschappen elk jaar extra geld nodig was ten opzichte van het geld dat in de begroting beschikbaar was gesteld. Gemiddeld moest het Ministerie van JenV in de periode 2019-2022 jaarlijks ruim 12% ofwel € 326 miljoen méér voor deze 4 agentschappen uittrekken dan het in de ontwerpbegroting opgenomen bedrag.

De oorzaak van het structureel extra benodigde budget blijkt voor een belangrijk deel te liggen in de manier waarop het ministerie de agentschappen financiert. Volgens het agentschapsmodel zou de minister van JenV de agentschappen moeten financieren op basis van hun (te verwachten) 'productie': bijvoorbeeld de hoeveelheid in een bepaald jaar te beoordelen asiel-, verblijfs- en naturalisatieaanvragen (in het geval van de IND). De minister van JenV volgt dit agentschapsmodel echter niet volledig. In de praktijk

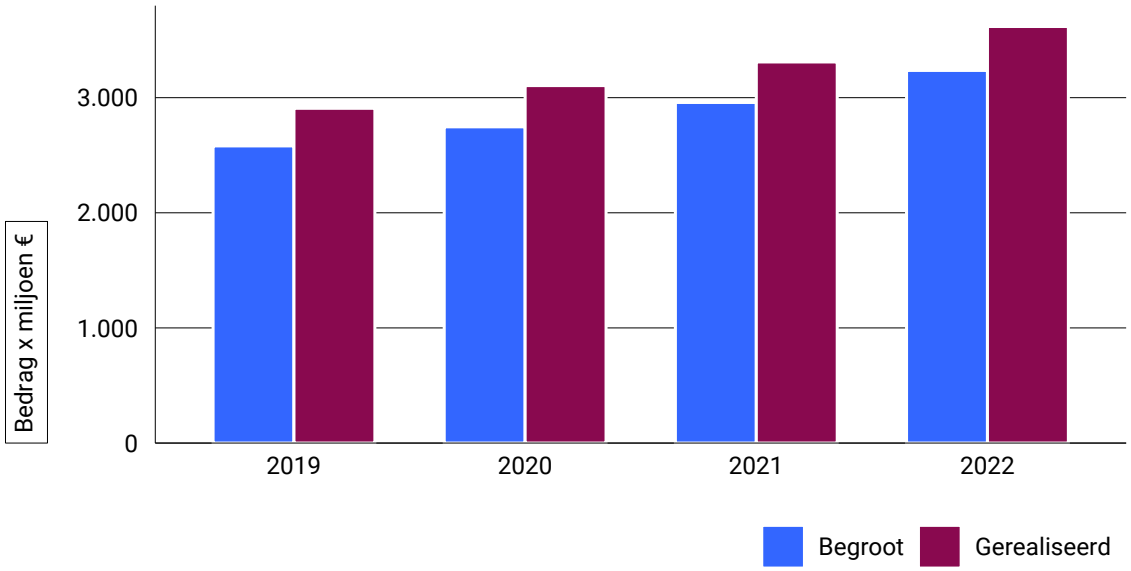
is de bekostiging van de agentschappen ondergeschikt aan uitgavenplafonds die het ministerie krijgt van de minister van Financiën. Er is dus sprake van 'strakke', niet-realistische begrotingskaders. Deze kaders bleken te krap en dit had gevolgen voor de bedrijfsvoering. Vooral DJI en de IND hebben een productie die gebaat is bij een consequente toepassing van de afspraken over de kostprijs. De minister pakt de problemen rond de financiering van de agentschappen niet bij de wortel aan, namelijk het aanpassen van de bekostiging. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de uitvoering door de IND en vervolgens voor de duur van de opvang van asielzoekers. Het is aannemelijk dat een ondergefinancierde en onderbezette IND achterstanden oploopt. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de minister van JenV realistischer gaat ramen en begroten volgens de essentie van het agentschapsmodel. Verder zou de minister transparanter kunnen zijn richting parlement over wat er in de praktijk speelt qua verschil in begroting en realisatie bij de agentschappen.

Jaarlijkse begrotingsmutaties

De 4 agentschappen die wij in ons onderzoek hebben betrokken, hadden alle in de periode 2019-2022 jaarlijks extra geld nodig. Zij kregen dit toegekend via – door het parlement goedgekeurde – begrotingsmutaties. Figuur 3 laat dit patroon zien.

Figuur 3 *Realisatie uitgaven en ontwerpbegroting 4 agentschappen gezamenlijk*

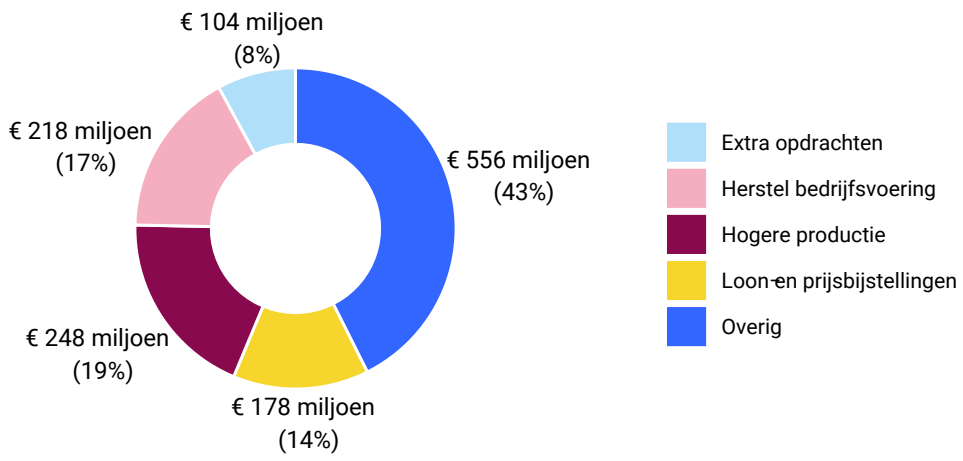
In de periode 2019-2022 waren de gerealiseerde uitgaven steeds hoger dan begroot



Een soortgelijk patroon van vrijwel altijd hogere realisaties ten opzichte van de begroting kwam ook duidelijk naar voren uit ons onlangs gepubliceerde onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023a). Bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie, was in de afgelopen 23 jaar 21 keer sprake van te laag begrote uitgaven. Uit de toelichtingen van de minister van JenV bij de suppletoire begrotingen blijkt dat extra budget voor de 4 agentschappen (in totaal jaarlijks gemiddeld € 326 miljoen extra, oftewel 12%) nodig was. In de periode 2019-2022 vielen diverse uitgavenposten bij de agentschappen namelijk hoger uit dan was opgenomen in de ontwerpbegroting; zie figuur 4.

Figuur 4 *Uitgavenposten waarvoor jaarlijks extra budget nodig is*

Veel extra budget nodig voor herstel bedrijfsvoering en hogere productie 2019-2022



2 uitgavenposten die voorzienbare budgetuitbreidingen zijn, betreffen de loon- en prijsbijstellingen en de uitgaven voor hogere productie. Deze uitgaven worden namelijk jaarlijks geraamd. De loon- en prijsbijstellingen zijn door het Ministerie van Financiën bepaald en worden jaarlijks rijksbreed via de suppletoire begrotingen verdeeld. De wijzigingen in de productie worden geraamd met (a) het Prognosemodel Justitiële Ketens, waarin 1 keer per jaar onder meer de jaarlijkse behoefte aan celcapaciteit wordt geraamd (van belang voor de begrotingen van begrotingen van DJI en het CJIB), en (b) de Meerjaren Productie Prognose, die 2 keer per jaar onder meer een schatting geeft van de jaarlijkse instroom van asielzoekers (van belang voor de begroting van de IND).[5] Maar een nuancering is op zijn plaats. De gegevens uit deze ramingen zijn respectievelijk ongeveer anderhalf jaar en ruim een half jaar oud wanneer de JenV-ontwerpbegroting verschijnt. Deze ramingen zijn daardoor nooit actueel op het moment dat de budgetten voor agentschappen worden vastgesteld. Het is dus onvermijdelijk dat het budget dat in de ontwerpbegroting is opgenomen, ook al is het gebaseerd op de

meest actuele productieramingen, niet helemaal kan aansluiten op de reële budgetbehoefte van het komende begrotingsjaar. Feit blijft dat in de Voorjaarsnota het budget wordt aangepast met behulp van meer actuele ramingen op grond van het Meerjaren Productie Prognosemodel en het Prognosemodel Justitiële Ketens.

Andere uitgavenposten waarvoor volgens figuur 4 jaarlijks extra geld benodigd is, hebben betrekking op:

- aanvullende opdrachten voor het agentschap in de loop van het begrotingsjaar;
- de dekking van stijgende kosten aangeduid als 'herstel bedrijfsvoering' in figuur 4. Dit zijn niet-reguliere budgetuitbreidingen voor – onder meer – het wegwerken van achterstanden in het onderhoud van huisvesting en ICT, die voor de minister van JenV niet altijd zijn te voorzien.

Kortom, het is voor de minister van JenV niet mogelijk om alle uitgavenposten van de agentschappen van tevoren precies in te schatten. Dat vormt echter geen afdoende verklaring voor een patroon waarin uitgaven voor de 4 agentschappen in de 4 onderzochte jaren jaarlijks hoger uitvielen dan begroot. Die verklaring ligt in de manier waarop de bekostiging van de JenV-agentschappen is opgezet.

Niet realistisch begroten oorzaak van extra benodigd budget

Agentschappen zijn onderdeel van een ministerie, maar ze werken als zelfstandige organisaties en leveren diensten of producten aan het ministerie in ruil voor een financiële bijdrage. Op grond van de Regeling agentschappen moet de minister van JenV de agentschappen volgens het agentschapsmodel financieren. Dit gebeurt door middel van een berekening waarbij de vastgestelde kostprijs per product (P) wordt vermenigvuldigd met de hoeveelheid producten (Q) die het agentschap naar verwachting zal leveren. Deze berekeningswijze wordt kortweg aangeduid als 'P x Q'. Een agentschap ontvangt in dit model dus jaarlijks een bijdrage die gekoppeld is aan de door het agentschap te leveren prestaties, op basis van prijsafspraken. Kern van de problematiek is dat het niet mogelijk is om alle uitgavenposten van de uitvoerende organisaties van tevoren precies in te schatten en de voor deze uitgaven benodigde bijdrage exact te ramen. Het agentschapsmodel is wel geschikt voor realistische ramingen, en dus ook voor het opvangen van pieken en dalen in de Q (de werkhoeveelheid) door de te ontvangen bijdragen te koppelen aan deze werkhoeveelheden (prestaties).

In de praktijk past de minister van JenV het agentschapsmodel bij de 4 agentschappen niet zuiver toe. Het uitgangspunt dat de minister in de praktijk hanteert, zijn de budgettaire kaders uit de Rijksbegroting. Deze budgettaire kaders zijn gebaseerd op

de binnen de regering gemaakte afspraken over uitgavenplafonds. Deze budgettaire kaders houden geen rekening met loon- en prijsbijstellingen bij een agentschap. De kaders houden ook geen rekening met een kostenstijging of met een plotselinge productietoename, bijvoorbeeld als gevolg van een onvoorziene stijging van het aantal vluchtelingen dat Nederland binnenkomt. We zien dat de P x Q-berekening en vervolgens het daadwerkelijk benodigde budget vaak hoger zijn dan het door de minister verstrekte budget op basis van het begrotingskader uit het Interdepartementale Budgettair Overlegsysteem.

De minister werkt met een begrotingskader dat een vast bedrag in euro's per agentschap reserveert. Dit heeft consequenties voor het realistisch gehalte van de onderliggende raming en dus voor de mate waarin de bijdrage van het Ministerie van JenV is afgestemd op de reële uitgaven van het agentschap. Het ministerie berekent de kostprijzen immers niet aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten, maar aan de hand van een vooraf ingesteld maximum. Er is dus geen directe relatie tussen de geleverde prestaties en het toegekende budget. Artikel 14 van de Regeling agentschappen schrijft voor dat de bijdragen voor de agentschappen zijn gekoppeld aan prestaties. Deze bijdragen zijn gebaseerd op verwacht werkaanbod en verwachte kostprijsontwikkelingen.

CJIB

Het outputgestuurde CJIB is een voorbeeld van een agentschap waar de 'P x Q'-financiering goed werkt. Het uitgavenplafond in de rijksbegroting heeft hier in de periode 2019-2021 geen budgettaire problemen veroorzaakt. Het CJIB ontving in de periode 2019-2022 wel extra budget voor nieuwe opdrachten die nog niet in het begrotingskader waren opgenomen. Het CJIB heeft geen tekorten en beschikt over eigen vermogen.

NFI

Bij het NFI heeft het ministerie bewust gekozen voor een vast bedrag als financiering. Het agentschap ontvangt geen bekostiging op basis van prestaties, ofschoon dit wel het uitgangspunt is van de Regeling agentschappen. In de praktijk spelen de prestaties van het NFI een secundaire rol bij het opstellen van de begroting voor het agentschap. Het NFI kent weliswaar een kostprijsmodel voor de NFI-producten, maar het ministerie en het NFI gebruiken de tarieven uit dit model niet in de financieringsrelatie. Het budgettair kader is leidend voor de bekostiging van het NFI. Binnen dit kader maken het NFI, de Nationale Politie en het OM afspraken over de te realiseren productie voor sporenonderzoek.

DJI en IND

DJI en de IND zijn agentschappen die functioneren in een politieke en maatschappelijke context en soms een sterk fluctuerend werkaanbod hebben. De 'P x Q'-financiering heeft bij de genoemde 2 agentschappen negatieve effecten gehad. De minister heeft de bekostiging ingepast in een voor elk van beide agentschappen bepaald specifiek begrotingskader. Dit kader hield onvoldoende rekening met de hoogte van de feitelijke uitgaven. Daardoor kwamen DJI en de IND niet uit met hun begroting. Later budget krijgen betekent ook later en mogelijk duurder investeren. Ook de uitvoering kan hier met name in de planning last van ondervinden.

Bij DJI was er de afgelopen jaren structureel sprake van een disbalans tussen de opdracht en de uitvoerbaarheid daarvan. In 2022 brachten wij een rapport uit waarin wij (onder andere) keken naar de personeelsbezetting bij DJI (Algemene Rekenkamer, 2022c). Ook toen signaleerden wij al dat er van echte kostprijsfinanciering vanuit het Ministerie van JenV geen sprake was, omdat het budgettair kader leidend was.
De minister van JenV heeft onderzoek laten doen naar de geschiktheid van het kostprijsmodel voor de financiering van DJI. De conclusie luidde dat het gebruikte sturings- en bekostigingsmodel beter rekening moet houden met de benodigde investeringen (zie kader).

Onderzoek naar DJI: bekostigingswijze leidt tot structurele tekorten

In 2022 bleek uit onderzoek in opdracht van de minister voor Rechtsbescherming dat het toegepaste kostprijsmodel niet toereikend is om mutaties in de prestaties van DJI te vertalen in een passende bekostiging (JenV, 2022b). In de DJI-begrotingen bleek sprake van een tekort dat oploopt van € 201 miljoen in 2022 tot € 398 miljoen in 2032. DJI heeft structureel te weinig financiële middelen voor de noodzakelijke investeringen in ICT en huisvesting. Door oplopende tekorten zijn deze investeringen herhaaldelijk uitgesteld en is er ingeteerd op het eigen vermogen. DJI ontvangt de komende jaren extra geld. Het extra budget loopt op van € 40 miljoen in 2022 tot € 170 miljoen structureel vanaf 2026.

Uitgelicht: aanpak problemen rond financiering IND

De bijdrage van de minister van JenV voor de IND bestaat uit een deel 'P x Q'-financiering en een vast bedrag voor huisvestings- en ICT-kosten. In de periode 2019-2022 bleek de IND elk jaar meer geld nodig te hebben dan bij de start van het begrotingsjaar was geraamd. In 2019 was er 25% extra budget nodig, in 2020 22%, in 2021 16% en in 2022 12%. De afgelopen 4 jaar had de IND op diverse momenten te weinig geld en personeel om alle instroom van asiel-, verblijfs- en naturalisatieaanvragen te verwerken en moest de minister het budget tussentijds verhogen.

In 2020 heeft de minister van JenV in de ontwerpbegroting het vaste bedrag van de financiering voor de IND (bedoeld voor huisvestings- en ICT-kosten) verlaagd en de financiering op basis van de verwachte productie verhoogd. Een andere aanpassing die de minister in de bekostiging van de IND aanbracht, betrof de financieringstermijn: de opdrachtbrief voor 2020 gold voor 10 maanden. Het ministerie had op dat moment onvoldoende financiële middelen beschikbaar om de IND-productie op basis van de Meerjaren Productie Prognose voor 2020 te bekostigen. In december 2020 kreeg de IND het gehele jaarbudget voor 2020 toegekend met een bijdrage van het ministerie die € 93 miljoen hoger was dan het bedrag uit de ontwerpbegroting 2020. Via de suppletoire begrotingen kreeg de IND extra budget voor de hogere productie in 2020 en is er budget uit 2021 naar voren gehaald. Deze handelwijze laat zien dat de minister te laat en onvoldoende maatregelen nam om de jaarlijkse financiële tekorten bij de IND te voorkomen. Dit heeft ook consequenties voor de uitvoering. Daarbij zij opgemerkt dat maatregelen voor een meer adequate financiering van de IND deels buiten de invloedssfeer van de minister liggen. Zij heeft immers geen invloed op de toename van de instroom. Wel kan de minister bij de bekostiging van de IND rekening houden met prognoses in de instroom van asiel-, verblijfs- en naturalisatieaanvragen op basis van de Meerjaren Productie Prognose. De onderzoekscommissie-Van Zwol heeft in 2019 ook gewezen op het belang van meer stabiliteit in de financiering van de IND met meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit en met voldoende ruimte voor de opvang en verwerking van pieken in het aantal asielaanvragen (Commissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, 2019).

De mensen en de financiële middelen waren de afgelopen 4 jaar niet in balans met de taken en ambities van de IND. Uit ons onderzoek *Focus op opvang asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023) blijkt dat de doorlooptijden van asielprocedures bij de IND in 2022 bijna 3 keer zo lang zijn als in 2013. In 2022 is de doorlooptijd binnen enkele maanden verdubbeld van circa 20 weken naar 40 weken.[6] In oktober 2022 werd 85% van de procedures niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Omdat de wettelijke termijn in veel gevallen niet wordt gehaald, heeft het kabinet deze in september 2022 tijdelijk van 6 naar 15 maanden verlengd. De IND heeft in de jaren 2020-2022 ruim € 34 miljoen aan de voorziening dwangsommen onttrokken ter dekking van de kosten voor dwangsommen wegens overschrijding van de wettelijke beslistermijn.

De minister van JenV en de IND willen in 2023 tot een toekomstbestendig voorstel komen over meer stabiliteit in de financiering van de IND (JenV, 2022c).

Conclusies

- De minister van JenV moest de afgelopen 4 jaar gemiddeld € 326 miljoen per jaar extra uittrekken voor 4 agentschappen. Aangezien het gaat om uitgaven die reeds zijn gedaan in het lopende begrotingsjaar, kon het parlement op de ter goedkeuring voorgelegde mutaties nauwelijks nog invloed uitoefenen.
- Het agentschapsmodel zoals de minister van JenV dit toepast, zorgt voor risico's voor de bekostiging en voor de taakuitvoering van agentschappen zoals DJI en de IND die te maken hebben met situaties waarin het werkaanbod fluctueert. Het agentschapsmodel is in zulke situaties beter werkbaar als reële budgetten worden gehanteerd die de meest actuele prognoses van de productieomvang en reële uitgavenniveaus op basis van een actuele kostprijsberekening weerspiegelen.
- De hierdoor ontstane tekorten en vooral vertragingen hebben negatieve invloed op de taakuitvoering en de financiële positie van de agentschappen. Bij de IND moesten mensen langer wachten op een beslissing over hun aanvraag waardoor de IND dwangsommen moest betalen wegens overschrijding van de beslistermijn. Bij DJI hebben de tekorten tot gevolg gehad dat er te laat aandacht was voor benodigde investeringen in ICT en huisvesting. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de minister van JenV realistischer gaat ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel. Daarnaast zou de minister transparanter kunnen zijn richting parlement over wat er in de praktijk speelt qua verschil in begroting en realisatie bij de agentschappen.

4.4.2 Inkoopbeheer DJI: gewerkt aan verbetering, resultaten nog niet zichtbaar

Bij het inkopen van goederen en diensten moeten ministeries zich houden aan de daarvoor geldende wetten en regels. Een goed inkoopbeheer zorgt ervoor dat inkopen rechtmatig en doelmatig zijn. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 beoordeelden wij het inkoopbeheer bij DJI als een aandachtspunt. De voornaamste reden hiervoor was dat wij in het traject bij 'minicompetities' onrechtmatig aangegane verplichtingen hadden geconstateerd. Minicompetities zijn een speciaal soort aanbestedingsrondes waarbij de aanbestedende dienst de opdracht na de eerste inschrijving nader preciseert, waarna een beperkt aantal ondernemers in de tweede ronde strijdt om de gunning. We signaleerden in 2021 afwijkingen tussen de eerste uitvraag en de daadwerkelijke gunning, met fouten en onzekerheden in de verantwoording tot gevolg.

In 2022 heeft DJI goed gewerkt aan het verbeteren van de minicompetities. Er waren in 2022 nog geen significante verbeteringen zichtbaar in de praktijk. Dit moet in 2023 blijken en daarom blijft de aandacht van de minister nodig. Bij de fouten in het inkoopbeheer van DJI gaat het om een bedrag van circa € 71,5 miljoen.[7]

4.4.3 M&O-beleid uitgaven opvang Oekraïense ontheemden

Door de oorlog in Oekraïne zijn miljoenen mensen uit Oekraïne op de vlucht geslagen. Nederland vangt een deel van deze ontheemden op. In de eerste fase van deze vluchtelingencrisis moesten onmiddellijk opvangplekken worden gerealiseerd. Medewerkers van het Ministerie van JenV hebben hier samen met gemeenten, veiligheidsregio's en andere betrokken partijen hard aan gewerkt. Om de operatie goed te kunnen coördineren, zijn er binnen het Ministerie van JenV organisatorische wijzigingen aangebracht: het directoraat-generaal Opvang Oekraïense Ontheemden (DG OEK) en de Nationale Opvangorganisatie (NOO) werden opgericht.

Bekostiging gemeenten en veiligheidsregio's via specifieke uitkering

Voor de financiering van de opvang van Oekraïense ontheemden heeft de minister van JenV het *Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne* ingesteld. Hierin staat dat de minister een specifieke uitkering aan gemeenten en veiligheidsregio's kan verstrekken ter vergoeding van de kosten die zij maken voor opvanglocaties en basisvoorzieningen. De besteding van dit geld moet voldoen aan de voorwaarden behorend bij de specifieke uitkering. De verantwoording en controle over de besteding (via het zogenaamde SiSa-systeem, zie tekstkader) moet vervolgens inzicht geven in de mate waarin de gemeenten en veiligheidsregio's de budgetten rechtmatig hebben aangewend. Zodra de rechtmatigheid van de bestedingen is vastgesteld kan de verantwoordelijke minister de verstrekte specifieke uitkeringen formeel vaststellen. Vervolgens verantwoordt de minister zich over het geld en over het beleid aan het parlement.

SiSa-systematiek: *single information, single audit*

Gemeenten die bijdragen ontvangen op grond van het *Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne* moeten aan de minister van JenV verantwoording afleggen over hoe ze het geld hebben besteed. Dit doen zij via de systematiek SiSa: *single information, single audit*. SiSa is sinds 2006 de manier waarop provincies, gemeenten en 'gemeenschappelijke regelingen' (samenwerkingsverbanden tussen gemeentes, zoals de GGD-regio's) zich jaarlijks aan het Rijk verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen en/of provinciale middelen. Het budget dat medeoverheden vanuit het Rijk ontvangen wordt, eventueel samen met de eigen middelen, verantwoord aan de gemeenteraad en/of provinciale staten. De besteding van ter beschikking gestelde middelen moet aan de voorwaarden van het Rijk bij de specifieke uitkering voldoen. De gemeentelijke accountant controleert of de besteding

inderdaad aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan. Vervolgens verantwoordt de minister van JenV zich over het geld en over het beleid aan het parlement. De SiSa beoogt te voorkomen dat er een dubbele controle plaatsvindt door accountants van het ministerie.

Te hoge voorschotten verstrekt aan gemeenten

Gemeenten en veiligheidsregio's konden in 2022 bij het Ministerie van JenV een voorschot aanvragen op de kostenvergoeding voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Bij de aanvraag moest een gemeente of veiligheidsregio het verwachte aantal te realiseren opvangplekken opgeven en het aantal dagen dat de opvangplekken beschikbaar zouden zijn. Op basis van een normbedrag per dag kon het ministerie vervolgens het voorschotbedrag berekenen. In de laatste maanden van 2022 ontving het ministerie een groot aantal voorschotaanvragen van gemeenten en veiligheidsregio's. De uitgangspunten die het ministerie hanteerde bij het toekennen van voorschotten resulteerden erin dat er (achteraf gezien) te hoge voorschotten zijn verstrekt aan gemeenten. Het Ministerie van JenV moet deze te hoge voorschotten terugvorderen bij de afrekening met de betreffende gemeenten. Wij vragen de minister om extra aandacht voor de bevoorschotting te houden omdat de verwachting is dat de minister van JenV ook in 2023 voorschotten zal verstrekken aan gemeenten en veiligheidsregio's voor de opvang van ontheemde Oekraïners.

Risico's op onrechtmatig verstrekte vergoedingen

De minister van JenV is verantwoordelijk voor een toereikend beleid om onaanvaardbare risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van bekostigingsregelingen te voorkomen. In februari 2023 heeft de minister een M&O-risicoanalyse opgesteld voor het Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne. Deze analyse verschaft inzicht in (a) de rechtmatigheidsrisico's bij de aan gemeenten en veiligheidsregio's verstrekte vergoedingen en (b) de beheersmaatregelen die daarbij passen. Wij zien deze risicoanalyse als een eerste goede stap naar een goed M&O-beleid. Het correct opzetten en uitvoeren van beheersmaatregelen in samenwerking met gemeenten en veiligheidsregio's is cruciaal om de rechtmatigheidsrisico's daadwerkelijk te beheersen.

4.4.4 Autorisatiebeheer voor financieel systeem Leonardo behoeft aandacht

Het Ministerie van JenV gebruikt voor de financiële administratie en voor het vastleggen van de inkoop van goederen en diensten een financieel systeem met de naam Leonardo. Om fouten en fraude te voorkomen, hanteert dit systeem het principe van functiescheiding. Dit betekent dat activiteiten met een financieel of administratief

karakter alleen kunnen worden verricht door personen die specifiek voor die activiteit bevoegd zijn. Er mogen geen ongeautoriseerde rechten toegekend worden en het gebruik van niet-persoonsgebonden accounts moet tot een minimum zijn beperkt. Dit is belangrijk voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie en voor de informatiebeveiliging.

Wij constateren dat het beheer van de autorisaties voor het systeem Leonardo in de praktijk niet goed werkt. Bij het Shared Service Centrum BLS[8] maken medewerkers regelmatig de keuze om snel te handelen en een autorisatie aan gebruikers toe te kennen zonder de verplichte beheerprocedures te volgen. Sommige medewerkers hebben daardoor verscheidene rechten tegelijk. Zo mogen zij wijzigingen aanbrengen én goedkeuringen verlenen. Hierdoor kan er onvoldoende controle zijn op de juistheid van aangebrachte wijzigingen. Ook blijkt dat bevindingen over autorisatieconflicten uit de periodieke analyses van het ministerie, niet altijd worden opgevolgd.

4.4.5 Security Operations Center JIO moet blijven professionaliseren

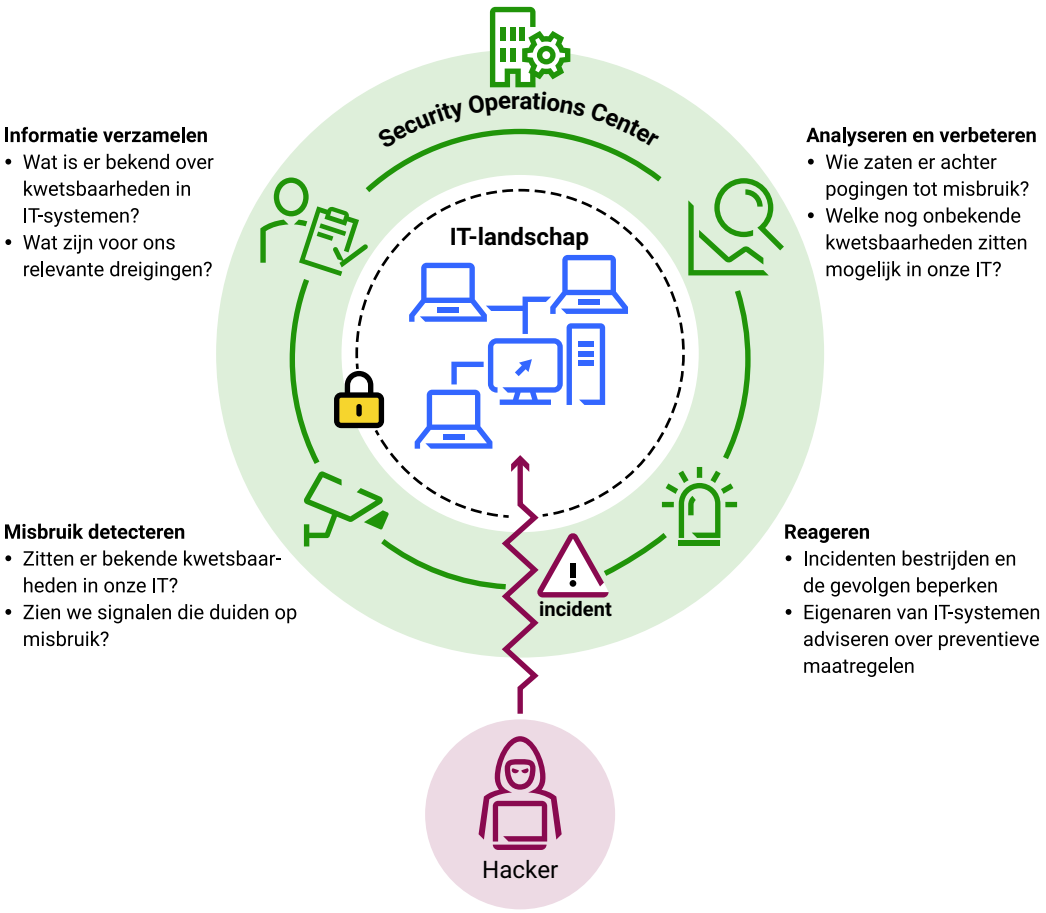
De Justitiële ICT Organisatie (JIO) is de ICT-dienstverlener voor het hele ministerie. JIO bestaat sinds januari 2022 als zelfstandige organisatie. Daarvoor was het de IT-organisatie van DJI. JIO heeft een *Security Operations Center* (SOC) dat informatiebeveiligingsdiensten levert aan zijn afnemers. Het SOC levert een belangrijke bijdrage aan het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's. De dreigingen op het gebied van informatiebeveiliging nemen toe. Daarom moet het SOC zich blijven ontwikkelen en professionaliseren.

Een SOC kan de weerbaarheid tegen hackers vergroten

Overheidsorganisaties moeten maatregelen nemen om zich te beschermen tegen digitale dreigingen zoals aanvallen van hackers met ransomware. Sommige landen proberen Nederland met digitale middelen te bespioneren, te beïnvloeden of in het ergste geval te saboteren. De NCTV benadrukt in het jaarlijkse *Cybersecuritybeeld Nederland* over 2022 dat het niet de vraag is óf overheden worden aangevallen, maar wanneer. Daarom bundelen organisaties kennis en kunde over informatiebeveiliging in een SOC. Het SOC vergroot als extra beveiligingsschil boven op de basisbeveiligingsmaatregelen de weerbaarheid tegen hackers (zie figuur 5).

Figuur 5 *Wat doet een SOC?*

Een Security Operations Center versterkt cyberweerbaarheid met verschillende activiteiten



Wij onderzochten 3 SOC's bij de rijksoverheid waaronder het SOC van JIO. Een SOC is een van de vele schakels in informatiebeveiliging. Wij onderzochten de activiteiten van het SOC zelf en we onderzochten bijvoorbeeld niet wat afnemers van JIO met SOC-adviezen doen, of wat de kwaliteit is van de dreigingsinformatie die de SOC's ontvangen.

SOC van JIO levert belangrijke informatiebeveiligingsdiensten

Een belangrijke SOC-activiteit is het opsporen van misbruik van IT-systemen.
Een voorbeeld van een controle daarbij is dat het SOC inlogpogingen op belangrijke IT-systemen vanuit het buitenland detecteert. Dat kan betekenen dat een hacker toegang probeert te krijgen. Het SOC voert vele van deze controles uit om mogelijk misbruik op te sporen. Soms zijn deze controles grotendeels geautomatiseerd en soms vergen ze veel handmatig werk en expertise van SOC-medewerkers. Het SOC van JIO doet ook forensisch IT-onderzoek. Soms is dat in het kader van een integriteitsonderzoek naar een medewerker van het ministerie. Ook kan het gaan om onderzoek naar apparatuur die gedetineerden zonder toestemming bij zich dragen, zoals telefoons of spelcomputers.

Om misbruik goed te kunnen opsporen, moet het SOC over actuele informatie beschikken. Het SOC van de JIO krijgt deze informatie van meerdere partijen, zoals van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC).

Aandacht nodig voor beperkte personele capaciteit bij het SOC van de JIO
JIO constateerde dat er in 2022 minder mensen werkten bij het SOC dan de bedoeling was. JIO maakt veel gebruik van externe inhuur voor specialistisch werk. Voor de lange termijn ontbreekt een strategische personeelsplanning die ervoor moet zorgen dat het SOC van JIO voldoende eigen medewerkers kan werven en behouden om hun specialistische taak te kunnen blijven uitvoeren.

Ruimte voor professionaliseren en rijksbreed samenwerken bij SOC JIO
Het SOC van JIO leverde in 2022 de meeste diensten die wij van een SOC verwachten. Tegelijkertijd zien wij ruimte voor verdere ontwikkeling en professionalisering van het SOC. De beschrijving van de diensten van het SOC was in 2022 bijvoorbeeld nog niet formeel vastgesteld. Dat is wel belangrijk omdat afnemers anders niet weten wat het SOC wel en niet doet. Ook ontbreekt het aan een toekomstvisie die duidelijk maakt wat de ambities van het SOC zijn en hoe die worden gerealiseerd.

Tot slot kan de minister de samenwerking van het SOC van JIO met andere SOC's binnen de rijksoverheid uitbreiden. In de eerste plaats kan JIO hiermee de gevolgen van schaarse capaciteit opvangen: een product dat wordt overgenomen van een ander SOC hoeft JIO niet zelf te ontwikkelen. In de tweede plaats kunnen SOC's onderling van elkaar leren en zo de informatiebeveiliging binnen de gehele rijksoverheid verbeteren.

4.4.6 Risico's algoritme jeugdstrafrechtketen

Wanneer jeugdigen in aanraking komen met politie en justitie, adviseren onderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming de rechter over de aanpak van de jeugdige. Om tot dit advies te komen gebruiken de onderzoekers een risicotaxatie-model: de Ritax. Als een jongere vervolgens in een justitiële jeugdinrichting komt, gebruiken de jeugdinrichting en de jeugdreclassering de informatie uit de Ritax om behandelplannen op te stellen en veranderingen te evalueren. Wij hebben de Ritax als algoritme getoetst.

Hoe werkt de Ritax?
De Ritax brengt eerst de beschermende en risicofactoren bij een jongere in kaart. De raadsonderzoeker neemt een vragenlijst af bij de jeugdige, de ouders of verzorgers en de school over over gezin, school, werk, vrije tijd, financiën, relaties, alcohol, drugs- en middelengebruik, geestelijke gezondheid, houding, agressie en vaardigheden.

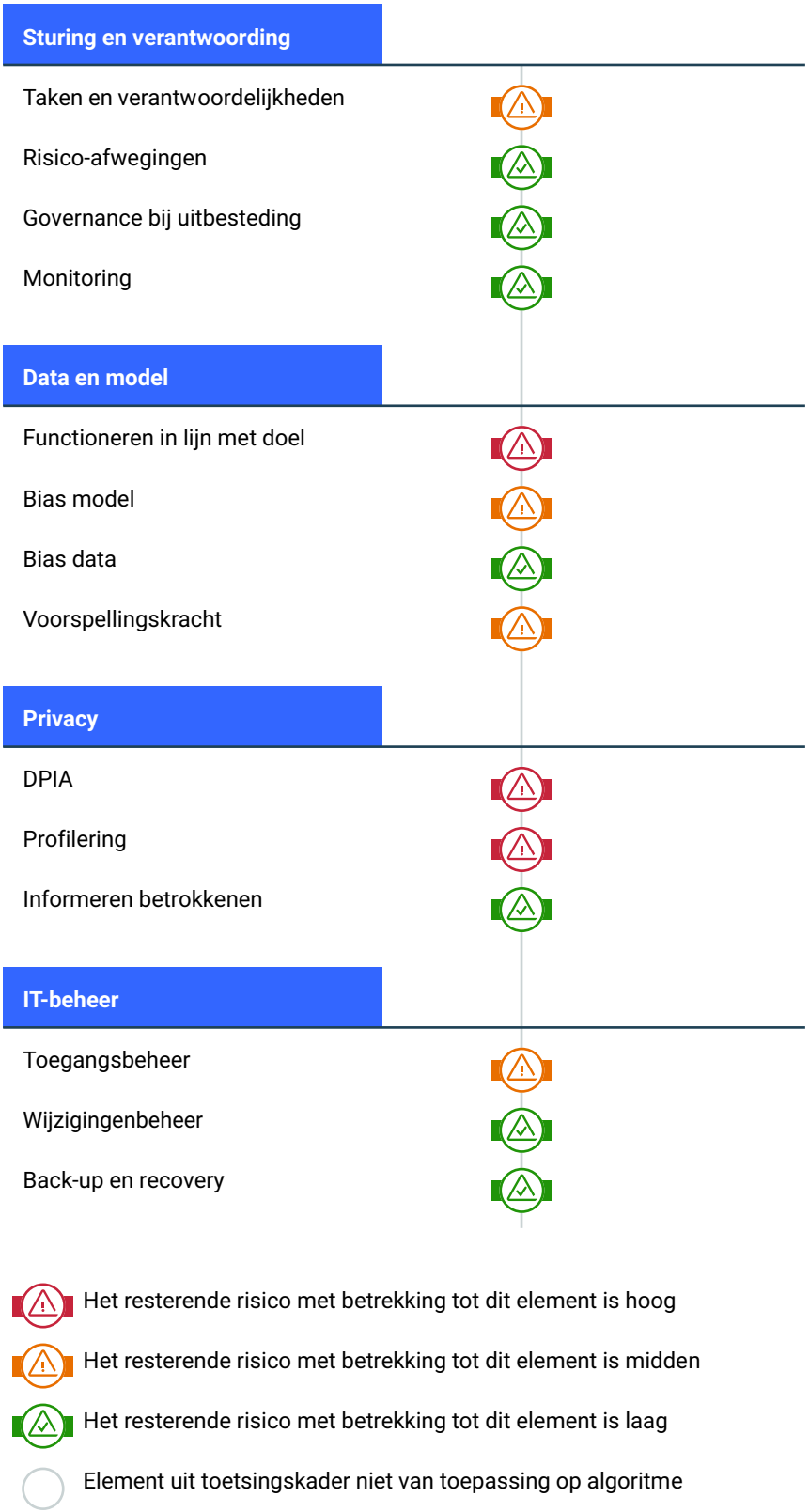
De items in de vragenlijst zijn statistisch onderzocht op hun relatie met de kans op herhaling van een strafbaar feit. De samenhang van het item met de kans op herhaling bepaalt het gewicht van de score. De Ritax zet de antwoorden automatisch om in scores op de 9 domeinen en geeft ze grafisch weer. Dit wordt het dynamisch risicoprofiel genoemd en is een vorm van profileren. Profileren is toegestaan als het voldoet aan de vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Vervolgens maakt de Ritax een match tussen het dynamisch risicoprofiel en ongeveer 20 erkende gedragsinterventies. Er is hier geen sprake van automatische besluitvorming. Op basis van de profilering suggereert het instrument 1 of meer mogelijk passende gedragsinterventies voor de jongere binnen de jeugdstrafrechtketen.
De raadsonderzoeker onderbouwt vervolgens zijn keuze voor de gedragsinterventie met behulp van de Ritax in een adviesrapport voor het OM en de rechtbank. Uit recent onderzoek in opdracht van het WODC blijkt dat raadsonderzoekers de suggesties voor interventies in de praktijk in zeer beperkte mate overnemen (DSP-groep, 2022). Hier zijn goede redenen voor, zo blijkt uit het onderzoek in opdracht van het WODC alsmede uit meerdere interviews die we hebben afgenomen. De gesuggereerde interventies passen bijvoorbeeld niet bij het type straf dat de raadsonderzoeker in gedachten heeft. Ook kunnen strafrechtelijke interventies of civielrechtelijke hulp in het verleden of lopende hulpverlening de gesuggereerde gedragsinterventie ongeschikt maken. Deze aspecten zijn geen onderdeel van het dynamisch risicoprofiel.

Algoritme getoetst
In dit onderzoek hebben we de Ritax getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes (Algemene Rekenkamer, 2021). We hebben voor in totaal 63 risico's rond de thema's sturing en verantwoording, model en data, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's beperkt worden. In figuur 6 geven we per thema voor een aantal belangrijke elementen weer hoe hoog het resterende risico is. De 4 elementen uit figuur 6 worden daaronder toegelicht.

Figuur 6 *Toetsing algoritme Ritax*

Algoritme getoetst: openstaande risico's bij de Ritax op alle gebieden van het toetsingskader



Sturing en verantwoording

Het aspect ‘sturing en verantwoording’ uit het toetsingskader gaat in op 8 risico’s bij de aansturing van het gebruik en beheer van het algoritme Ritax. We concluderen dat het resterende risico voor 7 van de 8 onderdelen laag is. Zo is er een toetsingscommissie met wetenschappers ingericht en heeft het Ministerie van JenV de toepassing van het algoritme Ritax extern laten evalueren door het WODC. Deze maatregelen dragen bij aan continue risicoafweging en monitoring van (de toepassing van) de Ritax. Op het onderdeel ‘taken en verantwoordelijkheden’ zijn de risico’s minder goed afgedekt. Zo is in het jaarplan voor de gebruikte IT-applicatie onvoldoende concreet wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook is er geen totaaloverzicht van welke taken zijn uitgevoerd en welke taken zijn vertraagd of afgesteld en om welke reden.

Data en model

Het onderdeel ‘data en model’ uit ons toetsingskader gaat in op 22 risico´s die een correcte werking van het algoritme kunnen verhinderen. In 5 gevallen zien we een middelhoog tot hoog restrisico, omdat maatregelen deels of helemaal niet effectief zijn. Het hoogste risico zien we in de onduidelijkheid over het doel. Het doel van de Ritax is tweeledig: een inschatting geven van het risico op herhaling en een advies geven voor een persoonsgerichte aanpak van de jongere. In het concretiseren van de doelen in het model en de kwaliteitscontroles van het model wordt niet consequent met beide doelen omgegaan. Zo wordt voor het berekenen van de validiteit van het model alleen gekeken naar het risico op herhaling en niet naar het advies over de gedragsinterventie. Het is daarom de vraag of het algoritme doet waarvoor het is bedoeld. Daarnaast heeft het model een vrij lage voorspellende kracht. Tegelijkertijd, de Ritax is een hulpmiddel. Professionals kunnen afwijken van het advies dat uit de Ritax komt en andere relevante factoren in hun afweging betrekken. In de praktijk kiezen zij ook vaak voor een andere gedragsinterventie dan door de Ritax is voorgesteld. Dat professionals zelf een afweging maken, kan wel afdoen aan de rechtsgelijkheid die met de Ritax was beoogd.

Privacy

Het onderdeel ‘privacy’ bestaat uit 15 risico’s die een correcte werking van het algoritme kunnen verhinderen. Bij 6 daarvan zien we een middelhoog tot hoog restrisico. Privacy is zeer relevant bij de Ritax: het gaat om gevoelige, bijzondere persoonsgegevens die in de keten worden uitgewisseld.

De hoogste risico’s zijn er bij de wettelijke vereisten rond de *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) en profilering. Een DPIA is een instrument om vooraf de privacyrisico’s van een gegevensverwerking in kaart te brengen om daarna maatregelen te kunnen nemen om de risico’s te verkleinen. Bij de DPIA die in 2018 is uitgevoerd

ontbreken juist deze beheersingsmaatregelen. Daarbij is ook niet getoetst of de profilering door de Ritax voldoet aan de eisen van de AVG en of daarvoor de juiste maatregelen zijn getroffen. Risico's rond profilering zijn minder groot wanneer er geen sprake is van automatische besluitvorming. De geactualiseerde DPIA was voor 2022 gepland, maar heeft niet plaatsgevonden. Het ministerie verwacht de DPIA in het tweede kwartaal van 2023 klaar te hebben.

IT-beheer

Bij 10 van de 16 risico's op gebied van IT-beheer in het toetsingskader zien we een middelhoog restrisico. Er zijn openstaande risico's op het gebied van toegangsbeveiliging. Het risico is onvoldoende afgedekt dat ongeautoriseerde accounts toegang krijgen tot de Ritax en ongewenste acties uitvoeren zoals inzien, manipuleren of lekken van het algoritme. Daarnaast is het IT-beleid op een aantal aspecten gedateerd. Dat brengt als risico met zich mee dat de medewerkers niet altijd weten welke regels gelden in de organisatie en hoe te handelen bij incidenten. De problemen met IT-beheer zijn niet uniek voor algoritmes.

Conclusie

Met de Ritax verwerkt de minister van JenV zeer gevoelige, bijzondere persoonsgegevens in de jeugdstrafrechtketen. Dat daarbij niet wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van de AVG voor het uitvoeren van een DPIA rekenen we de minister aan. We wegen hierbij in positieve zin mee dat het ministerie in 2022[9] is gaan werken aan een nieuwe DPIA waar ze ingaat op profilering. Ook is niet overtuigend aangetoond dat het algoritme daadwerkelijk doet waarvoor het is bedoeld. We verbinden een aandachtspunt aan onze bevindingen. We verwachten dat de minister van JenV in 2023 in de nieuwe DPIA een aantal zaken goed uitwerkt. Het gaat om zaken die in de keten nu onduidelijk zijn vastgelegd, zoals de verantwoordelijkheden, grondslagen en profilering. In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 zullen we bekijken hoe de minister onze bevindingen over data en model, IT-beheer en sturing en verantwoording in 2023 heeft opgepakt.

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is 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 onderzochten we in het verantwoordingsonderzoek het thema subsidies bij 7 beleidsonderwerpen. Het onderzoek naar de particuliere opvang van ontheemden uit Oekraïne (§ 5.1) valt binnen het thema subsidies. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Ook bespreken we de resultaten van een deelonderzoek dat wij hebben verricht naar het extra budget voor de Inlichtingendiensten en NCTV in het kader van het *Coalitieakkoord Rutte-IV* (§ 5.2). Daarnaast hebben we in het kader van de hersteloperatie toeslagen onderzoek gedaan naar de subsidieregeling voor rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV in (§ 5.4).

5.1 Opvang ontheemden uit Oekraïne via RefugeeHomeNL

Het onderwerp dat we dit jaar in het kader van ons verantwoordingsonderzoek onderzocht hebben, betreft het beleid dat de staatssecretaris van JenV in 2022 heeft gevoerd rond de particuliere opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit beleid hield onder meer in dat een aantal hulpverleningsorganisaties subsidie kreeg voor het coördineren van opvang in gastgezinnen. Wij hebben onderzocht of de staatssecretaris van JenV deze subsidieverlening zorgvuldig heeft onderbouwd.

Ook zijn we nagegaan of de gesubsidieerde organisaties de afgesproken prestaties hebben geleverd. Ons oordeel over het beleid dat de staatssecretaris van JenV in 2022 heeft gevoerd om de particuliere opvang van Oekraïense ontheemden gecoördineerd te laten verlopen, luidt: toereikend.

De staatssecretaris heeft onder crisisomstandigheden snel een subsidieovereenkomst gesloten met maatschappelijke organisaties die geschikt waren voor de opvang en begeleiding van gasten en gastgezinnen. De organisaties hebben de afgesproken prestaties geleverd. Het ging om VluchtelingenWerk Nederland, het Leger des Heils, Takecarebnb en het Nederlandse Rode Kruis. Met deze organisaties, die samen beschikken over een landelijk netwerk op het gebied van maatschappelijke hulpverlening, heeft het Ministerie van JenV al vaker samengewerkt. De 4 organisaties gingen vanaf 8 maart 2022 als consortium aan de slag onder de naam RefugeeHomeNL. Met de inschakeling van het consortium wilde de staatssecretaris van JenV op een veilige en zorgvuldige manier gebruik kunnen maken van particuliere opvang, om mensenhandel en uitbuiting tegen te gaan en malafide huishoudens geen kans te geven (JenV 2022a).

Onze bevindingen op hoofdlijnen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat RefugeeHomeNL de door de staatssecretaris van JenV gevraagde prestaties over het geheel genomen heeft geleverd. Het gehele proces, van de beoordeling van gastgezinnen, de koppeling van gastgezinnen aan gasten tot en met het begeleiden van de samenwonende mensen, was goed opgezet en is goed verlopen.

Wel zijn er in 2022 aanzienlijk minder ontheemden ondergebracht bij gastgezinnen dan het consortium op voorhand mogelijk achtte. In totaal werden 3.080 personen ondergebracht bij gastgezinnen, terwijl in de plannen van het consortium en de staatssecretaris van JenV rekening was gehouden met mogelijke plaatsing van 32.250 personen. Uiteindelijk zijn in 2022 bijna 19.000 ontheemden particulier opgevangen. Bijna 16.000 ontheemden die in particuliere opvang terechtkwamen zijn hierbij niet begeleid door RefugeeHomeNL. Zij verblijven op andere particuliere plaatsen, zoals bij familieleden of niet door de overheid gesubsidieerde particuliere initiatieven als Ukrainerun. De staatssecretaris van JenV heeft in 2022 daardoor in het algemeen beperkt zicht gehad op mogelijk onveilige situaties in de particuliere opvang van Oekraïense ontheemden. De staatssecretaris heeft het beleid tegen de achtergrond van een crisissituaties voortvarend opgezet, omdat hij een een bijdrage wilde leveren aan het voorkomen van mensenhandel en uitbuiting. Maar hij heeft veel minder ontheemden bereikt dan verwacht.

RefugeeHomeNL heeft in 2022 van het toegekende subsidiebedrag van € 13,1 miljoen ongeveer € 6,5 miljoen besteed. Wat opvalt is dat voor 10% van het verwachte aantal plaatsingen van ontheemden (32.250 ontheemden verwacht, 3.080 ondergebracht) toch nog bijna 50% van het subsidiebedrag is besteed.

In de volgende paragrafen lichten wij de onderzoeksuitkomsten nader toe en formuleren wij onze conclusies.

5.1.1 Opzet particuliere opvang goed geregeld

RefugeeHomeNL snel van start

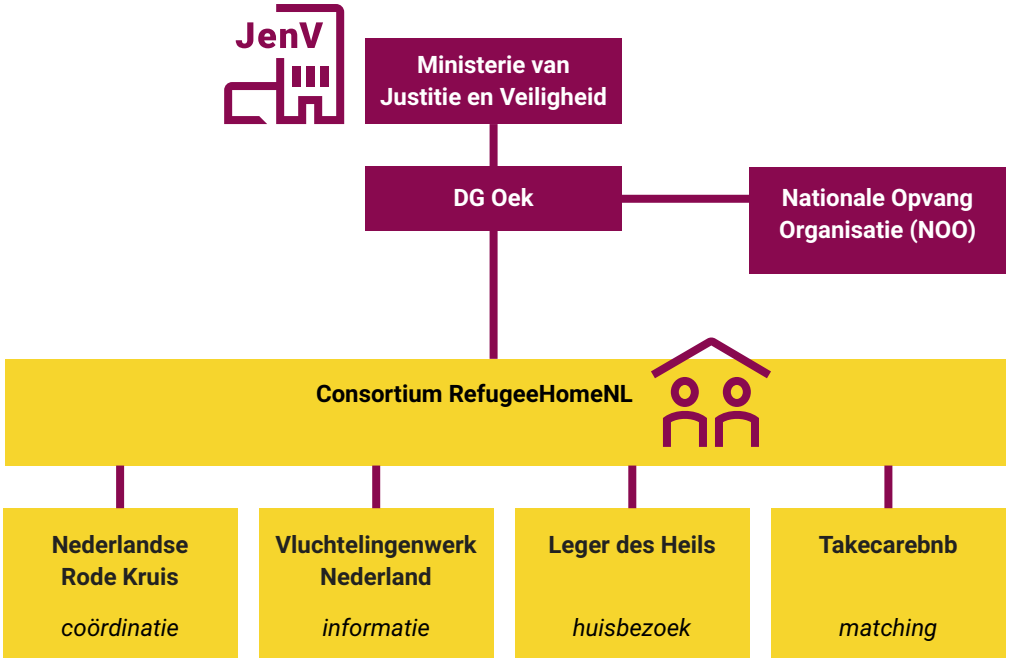
Sinds de inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari 2022 zijn miljoenen mensen uit Oekraïne hun land ontvlucht. Hoewel er in de periode februari-maart 2022 nog geen duidelijkheid bestond over het aantal ontheemden dat naar Nederland zou komen, heeft de staatssecretaris van JenV direct actie ondernomen om opvang voor deze mensen te regelen. Hij zette om te beginnen de oprichting in gang van een speciaal programmadirectoraat-generaal dat de langdurige opvang van Oekraïense vluchtelingen moet coördineren. Dit werd het DG Oek. Daarnaast werd de NOO in het leven geroepen, voor het regelen van (niet-particuliere) opvang voor ontheemden uit Oekraïne in gemeentelijke locaties. NOO valt onder DG Oek.

Al snel bleek dat er naast de opvang in gemeentelijke locaties ook particuliere initiatieven ontstonden om ontheemden uit Oekraïne op te vangen. De staatssecretaris van JenV besloot begin maart 2022 een aantal maatschappelijke hulporganisaties de particuliere opvang te laten coördineren. Dit om het particuliere opvangaanbod voor ontheemden uit Oekraïne in goede banen te leiden en uitwassen zoals criminele of seksuele uitbuiting te voorkomen. De staatssecretaris vroeg hiervoor 4 organisaties met een landelijk netwerk en ervaring in het opvangen van kwetsbare mensen: VluchtelingenWerk Nederland,[10] het Leger des Heils, Takecarebnb en het Nederlandse Rode Kruis. Onder de naam RefugeeHomeNL coördineert en faciliteert dit consortium sinds eind maart 2022 de particuliere opvang van ontheemden uit Oekraïne.

De organisatie rond de particuliere opvang van ontheemden is schematisch weergegeven in figuur 7. De subsidie ontvangende organisaties zijn geel gemarkeerd.

Figuur 7 *Organisatie opvang ontheemden via RefugeeHomeNL*

JenV schakelt verschillende bestaande hulporganisaties in om de particuliere opvang te regelen



Om te zien of de aanpak van RefugeeHomeNL zou werken, werd vanaf april 2022 een proef gehouden met het koppelen van ontheemden aan 140 gastgezinnen. Het resultaat van de proef was zo goed dat partijen besloten om veel meer gastgezinnen te gaan screenen. Zodoende sloten het Ministerie van JenV en RefugeeHomeNL in juni 2022 een subsidieovereenkomst voor de rest van het jaar. In de overeenkomst werden namens de staatssecretaris van JenV de volgende prestaties van RefugeeHomeNL gevraagd:

- het werven, selecteren en screenen van gastgezinnen;
- het koppelen van ontheemden uit Oekraïne aan geschikte gastgezinnen;
- het begeleiden van huishoudens met geplaatste ontheemden.

5.1.2 Doelrealisatie beduidend lager dan beoogd

RefugeeHomeNL heeft afgesproken prestaties geleverd

RefugeeHomeNL heeft het proces van werven, selecteren, screenen, koppelen en begeleiden in 2022 voorspoedig laten verlopen. Het consortium heeft vrijwel alle met de staatssecretaris van JenV afgesproken prestaties binnen de afgesproken termijn geleverd. Het enige wat niet altijd lukte, was het bezoeken van een gastgezin binnen 1 week na plaatsing van de gast(en). Dit kwam in sommige gevallen doordat gastgezinnen er de voorkeur aan gaven om later te worden bezocht, of om telefonisch contact met RefugeeHomeNL te hebben. In andere gevallen lukte het tijdig afleggen

van huisbezoeken niet doordat de werklast voor de vrijwilligers die de bezoeken moesten afleggen, hoger was dan verwacht.

Weinig grote incidenten
Er zijn weinig meldingen geweest van grote incidenten bij particuliere opvanggezinnen. RefugeeHomeNL schat dat zich bij de ruim 3.000 geplaatsten circa 15 incidenten hebben voorgedaan. Dit betrof bijvoorbeeld een vechtpartij tussen vrienden. De betreffende gast is daarna naar de gemeentelijke opvang gegaan.

Er zijn 10 gevallen geweest waarin sprake was van escalatie. In deze situaties was de relatie tussen gastgezin en gasten dermate verstoord, dat er een externe persoon aan te pas moest komen om te de-escaleren. In al deze 10 gevallen is de opvang in het betreffende huishouden stopgezet. In 5 gevallen had RefugeeHomeNL aanwijzingen dat er binnen een particuliere opvangsituatie mogelijk sprake was van mensenhandel of uitbuiting. In de betreffende gevallen heeft RefugeeHomeNL een melding gedaan aan de regionale contactpersoon Mensenhandel.

Absoluut én relatief gezien gaat het bij de hier vermelde incidenten om geringe aantallen. We kunnen echter niet zeggen of RefugeeHomeNL heeft gezorgd voor particuliere opvang met (relatief) minder incidenten, omdat we niet beschikken over cijfers over het aantal incidenten dat zich heeft voorgedaan in de níet door RefugeeHomeNL geregelde particuliere opvang. Hetgeen uiteindelijk het overgrote deel bleek.

Belangrijk was volgens het consortium dat voor zowel gast(en) als gastgezinnen duidelijk was waar zij incidenten konden melden. Vervolgens werd er, als het samenwonen problematisch verliep, meegedacht met zowel de gast(en) als het gastgezin. Zo nodig kon de opvang worden beëindigd. Het samenwonen kon overigens ook stoppen zonder dat er sprake was van een incident. Zo heeft zich een situatie voorgedaan waarin uiteindelijk werd besloten tot beëindiging van het samenwonen omdat er iemand snurkte.

5.1.3 Niet alle te bereiken doelen goed vastgelegd

We constateren dat RefugeeHomeNL de gevraagde prestaties in de vorm van registratie, selectie en begeleiden van gastgezinnen en ontheemden aan de staatssecretaris heeft geleverd. Maar zijn daarmee ook de doelen van de staatssecretaris voor particuliere opvang bereikt, zoals veiligheid in de particuliere opvang? Daarvoor moeten we kijken naar de doelen die de staatssecretaris hiervoor heeft geformuleerd.

We constateren dat de staatssecretaris het besluit tot subsidieverlening aan RefugeeHomeNL, dat hij op 10 juni 2022 naar de Tweede Kamer stuurde, niet heeft voorzien

van een formele onderbouwing met uitgewerkte doelstellingen (JenV, 2022d). Er zijn ook geen kwantitatieve of meetbare doelstellingen opgenomen in de subsidie-overeenkomst die de staatssecretaris op 24 juni 2022 sloot met RefugeeHomeNL. De verwachting dat 32.250 ontheemden uit Oekraïne via RefugeeHomeNL zouden worden begeleid naar en in particuliere opvang was een schatting en geen streef-waarde. Daarmee voldoet de subsidieverlening aan RefugeeHomeNL niet aan de norm die wij op dit punt hanteren voor overheidsbeleid. Wij onderkennen tegelijkertijd dat de beslissing om de particuliere opvang door een consortium van hulpverlenende organisaties te laten coördineren, net als veel andere beslissingen in de eerste tijd na de Russische inval in Oekraïne, tot stand kwam onder grote tijdsdruk.

Eén van de doelen die de staatssecretaris van JenV voor ogen had met het verlenen van subsidie aan RefugeeHomeNL, wordt overigens wel aangestipt in de brief aan de Tweede Kamer. Hierin wijst de staatssecretaris op de risico's die aan particuliere opvang vastzitten doordat de overheid geen zicht heeft op de vaak kwetsbare ontheemden. Hij meldt in dat verband dat RefugeeHomeNL door het ministerie financieel onder-steund wordt "om op een veilige en zorgvuldige manier gebruik te kunnen maken van particuliere opvang, om mensenhandel en uitbuiting tegen te gaan en malafide huishoudens geen kans te geven." (JenV, 2022e).
Het belangrijkste doel van de subsidie was dus het waarborgen van veiligheid voor de ontheemden in particuliere opvangsituaties. Vanuit dat oogpunt hechtte de staats-secretaris van JenV eraan dat de leden van het consortium dat de opvang zou gaan coördineren, organisaties waren met een goede reputatie en met ruime ervaring.

De staatssecretaris van JenV heeft dit aspect echter niet expliciet als doel gehanteerd: in zijn brieven over de particuliere opvang aan de Tweede Kamer staan geen meetbare doelstellingen vermeld voor het aantal door RefugeeHomeNL te plaatsen ontheemden. De staatssecretaris schreef in juni 2022 weliswaar dat met de beschikbaar gestelde middelen maximaal 32.250 ontheemden zouden kunnen worden gekoppeld aan gast-huishoudens, maar dit aantal formuleerde hij als mogelijkheid, niet als doelstelling (JenV, 2022e).
Dat neemt niet weg dat opvang via RefugeeHomeNL een kostenbesparing betekende voor het Ministerie van JenV ten opzichte van de gemeentelijke opvang. Het Ministerie van JenV beschouwde de plekken in de particuliere opvang als een bonus: "Iedere plek is meegenomen, omdat private opvang niet kan worden afgedwongen door de overheid." Ook tegenover het parlement heeft de staatssecretaris zich in positieve zin uitgelaten over een mogelijke groei van de particuliere opvang. Op 24 juni 2022 schreef hij:

”RefugeeHomeNL […] is bezig met het opschalen van hun dienstverlening. Hierdoor kunnen er binnenkort meer en sneller ontheemden via RefugeeHomeNL bij particulieren thuis worden opgevangen” (JenV, 2022e).

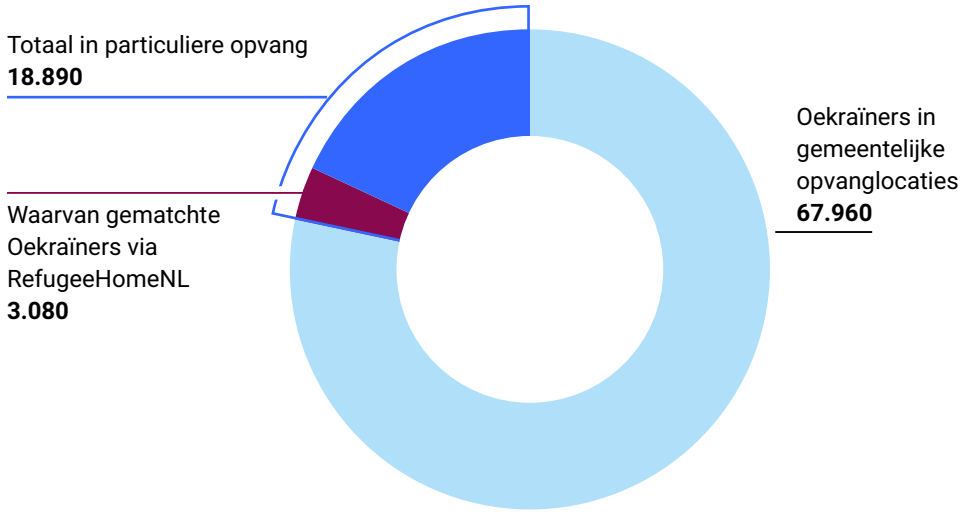
5.1.4 Minder ontheemden via RefugeeHomeNL opgevangen dan beoogd

Het aantal Oekraïense ontheemden dat via RefugeeHomeNL in een gastgezin is geplaatst, is met 3.080 ontheemden aanzienlijk lager uitgevallen dan het aantal van 32.250 waarmee de staatssecretaris rekening had gehouden. Wij zijn nagegaan hoe RefugeeHomeNL bekendheid heeft gegeven aan hun aanbod van ondersteuning.

In eerste instantie meldden zich duizenden potentiële gastgezinnen bij RefugeeHomeNL. Niet alle gezinnen kwamen echter door het beoordelingsproces. Daarnaast haakte een aantal gezinnen zélf af gedurende het selectieproces. Zodoende is van alle aangemelde gastgezinnen 84% afgevallen, zo bleek medio september 2022 uit een tussentijdse evaluatie door het consortium.
Uiteindelijk zijn niet alle plekken bij gastgezinnen benut. Er meldden zich minder ontheemden aan bij RefugeeHomeNL dan verwacht. En slechts een beperkt deel van de ontheemden heeft in de particuliere opvang een plaats gekregen via RefugeeHomeNL, zie figuur 8.

Figuur 8 *Aandeel via RefugeeHomeNL opgevangen ontheemden ten opzichte van totaal aantal particulier opgevangen ontheemden*

Slechts een zesde van de particuliere opvang verliep in 2022 via RefugeeHomeNL



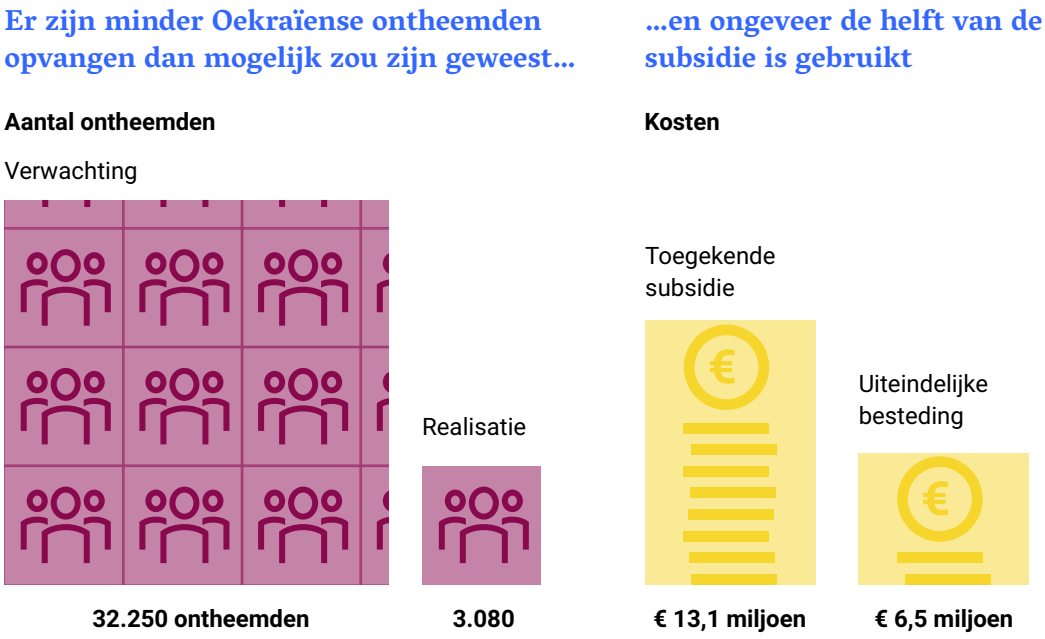
Totaal aantal ontheemden:
86.850
(geregistreerd bij gemeenten per 30 december 2022)

De cijfers van de totale particuliere opvang zijn niet 100% betrouwbaar, gemeenten weten niet of alle geregistreerde ontheemden in de particuliere opvang ook daadwerkelijk nog in Nederland verblijven.
Het Ministerie van JenV en RefugeeHomeNL hebben op verschillende manieren bekendheid gegeven aan de mogelijkheid die voor Oekraïense ontheemden bestond om via het consortium een veilige verblijfsplek te vinden. Er is informatie over de opvang in gastgezinnen verspreid via officiële kanalen zoals rijksoverheid.nl en via gemeenten, de veiligheidsregio's en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. RefugeeHomeNL heeft daarnaast zelf de publiciteit gezocht met inzet van sociale media, een eigen website, flyers en posters bij de gemeentelijke opvang. Verder is een doorverwijzing naar RefugeeHomeNL geplaatst op de meertalige website www.refugeehelp.nl.

5.1.5 Gemaakte kosten helft van maximaal subsidiebedrag

Figuur 9 relateert het totaal aantal Oekraïense ontheemden dat in 2022 via RefugeeHomeNL in gastgezinnen is opgevangen aan de daarvoor beschikbaar gestelde subsidie en de uiteindelijk gemaakte kosten.

Figuur 9 *Lagere aantallen opgevangen ontheemden en lagere kosten dan verwacht*



Te zien is, zoals we hiervoor al aangaven, dat het aantal via RefugeeHomeNL opgevangen ontheemden in 2022 3.080 personen bedroeg: dat is minder dan 10% dan het aantal ontheemden waarmee de staatssecretaris van JenV rekening had gehouden.

Ook de kosten die RefugeeHomeNL in 2022 heeft gemaakt voor de verrichte coördinerende werkzaamheden zijn lager uitgevallen dan was voorzien. Het consortium had een subsidiebedrag toegewezen gekregen van maximaal € 13,1 miljoen voor de periode tot en met 31 december 2022. Daarvan is uiteindelijk € 6,5 miljoen uitgegeven.

Wat opvalt is dat voor 10% van het verwachte aantal plaatsingen toch nog bijna 50% van het subsidiebedrag is besteed. RefugeeHomeNL heeft ons hierover desgevraagd meegedeeld dat men vaste kosten als kosten van projectmanagers heeft moeten maken die niet samenhingen met de aantallen geplaatste ontheemden. Ook heeft RefugeeHomeNL gedurende 2022 geen capaciteit afgeschaald, omdat RefugeeHomeNL paraat wilde blijven voor het plaatsen van Oekraïense ontheemden die alsnog naar Nederland zouden kunnen komen.

Uiteindelijk heeft de particuliere opvang via RefugeeHomeNL het Ministerie van JenV € 2.150 gekost per geplaatste ontheemde voor 3 maanden opvang in een gastgezin. Deze mensen hoefden gedurende die periode geen gebruik te maken van de gemeentelijke opvang. Ter vergelijking: het ministerie betaalde de gemeenten € 700 per week per ontheemde in de gemeentelijke opvang en vanaf 15 oktober 2022 € 581 per week. De kosten per geplaatste vluchteling zijn fors hoger uitgevallen dan RefugeeHomeNL kennelijk zelf eerder had ingeschat. Desondanks zijn de gemaakte kosten zonder meer doelmatig in vergelijking met de kosten van de gemeentelijke opvang. RefugeeHomeNL gaat in 2023 de door het ministerie verstrekte voorschotten verrekenen met de werkelijk gemaakte kosten.

5.1.6 Hoe verder in 2023?

RefugeeHomeNL wil de gesubsidieerde activiteiten graag voortzetten in 2023. Eind 2022 is hiervoor een nieuwe subsidieaanvraag ingediend. De staatssecretaris van JenV heeft op 14 februari 2023 de subsidieaanvraag van RefugeeHomeNL toegekend voor maximaal circa € 7,3 miljoen voor een beschikbaarheid van 3.000 opvangplekken. Ondertussen liepen de activiteiten van RefugeeHomeNL uit 2022 nog door. Ontheemden uit Oekraïne die eind 2022 zijn geplaatst, hebben nog 3 maanden een verblijfsplek in een gastgezin met begeleiding vanuit RefugeeHomeNL.

5.1.7 Conclusie en oordeel

Ons oordeel over het beleid dat de staatssecretaris van JenV in 2022 heeft gevoerd om de particuliere opvang van Oekraïense ontheemden gecoördineerd (met selectie en begeleiding van gastgezinnen en ontheemden) te laten verlopen, luidt: toereikend.

Oordeel

De staatssecretaris heeft in de crisisomstandigheden van begin 2022 snel een organisatie opgezet om de stroom van ontheemden uit Oekraïne op te vangen. De inschakeling van RefugeeHomeNL heeft goed uitgepakt. Het consortium heeft de gevraagde inrichting van de regeling op het gebied van screenen, selecteren, koppelen en begeleiden geleverd, en wel in korte tijd.

Wij plaatsen bij dit oordeel wel 2 kritische kanttekeningen. In de eerste plaats heeft de staatssecretaris het doel van de coördinatie, het waarborgen van veiligheid voor ontheemden in de particuliere opvang, bij aanvang niet goed uitgewerkt, voor zover dit te verwachten is in het licht van een stroom van ontheemden die op gang is gekomen als gevolg van een oorlog op het Europese continent.
In de tweede plaats is onduidelijk of het doel van het beleid, een ‘veilige’ opvangplaats bieden, bereikt is door het beduidend lagere aantal door RefugeeHomeNL opgevangen ontheemden. Slechts circa 10% van het verwachte aantal ontheemden is opgevangen via RefugeeHomeNL (3.080 ontheemden). Tijdens het begin van een crisis is moeilijk in te schatten over welke stromen ontheemden het zou gaan en hoe die zich zouden gaan gedragen. Echter, bijna 50% van de toegekende subsidie is besteed (€ 6,5 miljoen). Blijkbaar waren relatief veel vaste kosten en kosten voor de opzet van de begeleiding door RefugeeHomeNL nodig. Het waarborgen van veiligheid van ontheemden uit Oekraïne binnen de particuliere opvang was onder andere bedoeld om de ontheemden te behoeden voor mogelijke mensenhandel en uitbuiting.

Al met al is naar ons oordeel de inschakeling van RefugeeHomeNL in de moeilijke omstandigheden van begin 2022 een toereikende maatregel gebleken om de veiligheid van particulier opgevangen ontheemden te bevorderen. Wij denken dat dit instrument van gecoördineerde particuliere opvang ook in te zetten is bij eventuele toekomstige oorlogs- of crisissituaties.

5.2 Coalitieakkoord: extra budget voor AIVD, MIVD en NCTV

Het kabinet-Rutte IV heeft bij zijn aantreden in 2021 extra budget beschikbaar gesteld voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).[11] Dit extra budget omvat € 60 miljoen in 2022, oplopend tot € 300 miljoen structureel per jaar met ingang van 2027 (Coalitieakkoord, 2021). Met dit extra budget wil het kabinet de AIVD en MIVD (I&V-diensten) versterken en "de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving en economie tegen statelijke dreigingen" (hierna kortweg: de weerbaarheid tegen dreigingen) vergroten.

Wij hebben onderzocht:

- of het extra budget op basis van de voorwaarden die het kabinet daaraan in 2021 heeft gesteld, conform de afgesproken voorwaarden is overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van JenV;
- of het extra budget voor 2022 is uitgegeven aan de daarvoor bestemde doelen;
- of de informatie die het parlement heeft ontvangen over dit extra budget voldoende was voor de parlementaire controle op de rijksuitgaven.

5.2.1 Plannen voor besteding van het extra budget

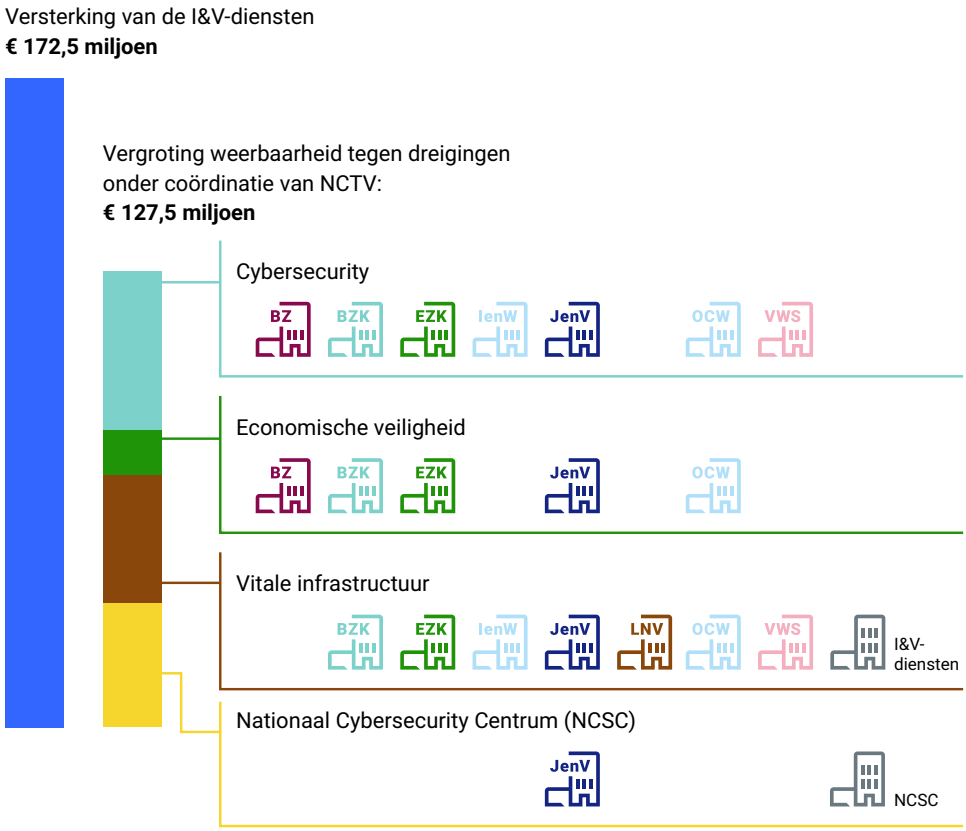
In de eerste helft van 2022 hebben de I&V-diensten en de NCTV als coördinator op het beleidsdomein van de weerbaarheid tegen dreigingen een aantal beleidsthema's benoemd en uitgewerkt (zie figuur 10). Per beleidsthema is een bestedingsplan opgesteld. De plannen met betrekking tot de randvoorwaardelijke investeringen en versterking slagkracht van de I&V-diensten vatten we in figuur 10 samen onder het kopje 'Versterking I&V-diensten'. De plannen met betrekking tot vergroting van de weerbaarheid tegen dreigingen zijn opgesteld door de verschillende betrokken ministeries met de NCTV als coördinator. Deze laatste plannen omvatten 4 bestedingsdoelen: cybersecurity, economische veiligheid, vitale infrastructuur en het Nationaal Cybersecurity Centrum (NCSC).

Het structurele extra budget per 2027 is als volgt verdeeld over de 2 centrale bestedingsdoelen:[12]

- versterking van I&V-diensten voor randvoorwaardelijke investeringen en hun slagkracht: € 172,5 miljoen;
- vergroting weerbaarheid tegen dreigingen: € 127,5 miljoen.

Figuur 10 *Samenstelling van het structureel beschikbare budget per 2027*

De intensivering van € 300 miljoen is verdeeld over diverse bestedingsdoelen en 9 ministeries



Bij de uitvoering van de bestedingsplannen zijn 9 ministeries betrokken. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, inclusief de AIVD), van Buitenlandse Zaken (BZ), van Defensie (inclusief de MIVD), van Economische Zaken en Klimaat (EZK), van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), van JenV, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben allemaal vanuit het intensiveringsbudget een bedrag ontvangen op de eigen departementale begroting. Zoals figuur 10 laat zien, werken op vrijwel alle beleidsthema's verscheidene ministeries met elkaar samen. Tijdens de uitvoering van een specifiek bestedingsplan kunnen de werkzaamheden tussen ministeries of binnen een ministerie verschuiven. Dit kan leiden tot overboeking van budget tussen ministeries of tussen uitvoerende organisaties.

5.2.2 Overheveling van het budget

Het extra budget was aanvankelijk gereserveerd als 'aanvullende post' op de begroting van het Ministerie van Financiën. Voordat dit ministerie het budget mocht overhevelen naar een departementale begroting, moest zijn voldaan aan 3 voorwaarden uit het coalitieakkoord, namelijk:

- concrete en doelmatige bestedingsvoorstellen (ofwel bestedingsplannen) in overeenstemming met artikel 3.1 CW 2016;
- gedegen beleidsvoorbereiding en ordentelijke besluitvorming;
- overheveling op reguliere begrotingsmomenten en voorlegging aan het parlement met een begrotingswet.

Wij stellen vast dat op vrijwel alle onderdelen aan de kabinetsvoorwaarden is voldaan. Ten eerste voldoen de bestedingsplannen die door de AIVD, MIVD en de NCTV (mede als coördinator) zijn opgesteld aan de eisen die artikel 3.1 CW 2016 stelt. Wij merken hierbij op dat de daarin opgenomen doelen weinig specifiek, onvoldoende meetbaar en niet tijdgebonden zijn. Zo beperkt de omschrijving van het doel op het thema cybersecurity zich tot “versterken van de beleidsinzet over de volle breedte van het cybersecurity domein en daarmee het verhogen van de digitale weerbaarheid van Nederland”. Verder is de manier waarop de doelrealisatie zal worden gemonitord en geëvalueerd niet voorzien van een nulmeting. Wij vinden deze van cruciaal belang in een monitoring- en evaluatie-instrument wanneer een ontwikkeling in gang gezet of versterkt moet worden.
Ten tweede heeft een gedegen beleidsvoorbereiding en ordentelijke besluitvorming plaatsgevonden. Sinds begin 2022 heeft namelijk op alle betrokken ministeries een ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van de besluitvorming plaatsgevonden. Stapsgewijs zijn afwegingen gemaakt, prioriteiten gesteld en besluiten genomen. Deze voorbereiding vormde een gedegen basis voor de vaststelling van de bestedingsplannen door de ministerraad.
Ten slotte: de overheveling van het budget naar de begroting van het Ministerie van JenV heeft plaatsgevonden na parlementaire goedkeuring. Deze overheveling gebeurde op 2 begrotingsmomenten: bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2022 en bij die van de Ontwerpbegroting 2023. In beide gevallen is eerst een begrotingswet aan het parlement voorgelegd, die werd goedgekeurd. Voor de uitvoering van de plannen door de ministeries is budget overgeboekt vanaf de begroting van het Ministerie van JenV naar de relevante begrotingshoofdstukken.

5.2.3 Uitvoering bestedingsplannen in 2022

Zoals we hiervoor hebben aangegeven, omvatte het extra budget voor de I&V-diensten en NCTV in het eerste jaar € 60 miljoen, te besteden vanaf medio 2022. Geen enkele minister bleek echter te beschikken over een integraal beeld van de totale besteding van de € 60 miljoen. Wij hebben dit beeld vervolgens zelf gereconstrueerd met informatie van de ministeries.
In 2022 is maximaal € 53 miljoen van de € 60 miljoen uitgegeven. Bij alle 9 ministeries was sprake van onderbesteding. De ministeries hebben geïnvesteerd in de werving

van extra personeel, het verstrekken van opdrachten en het verlenen van subsidies. De uitvoering blijft tot op heden echter achter op de planning. In 2022 konden niet alle opengestelde vacatures worden vervuld, onder andere door de krappe arbeidsmarkt. Vooral het aantrekken van extra IT-expertise blijkt lastig.
Voorts is de uitvoering in 2022 belemmerd doordat er vertraging is opgetreden bij de Nederlandse implementatie van Europese wetgeving: de tweede NIS-richtlijn (die eisen stelt aan de cybersecurity bij essentiële organisaties) en de CER-richtlijn (waarin rechten en plichten zijn vastgelegd rond de beveiliging van vitale processen).[13] Beide EU-richtlijnen waren in 2022 nog niet vertaald in nationale wetgeving. Daardoor kon een aantal ministeries het extra budget voor de ondersteuning van vitale infrastructuur niet volledig besteden.

De realisatie van bestedingsplannen op het terrein van veiligheid in 2027 wordt mogelijk in de weg gestaan door:

- de in 2022 ontstane achterstand in de uitvoering. De achterstand moet in 2023 ingehaald worden, terwijl voor 2023 extra budget van € 125 miljoen beschikbaar is en dit budget besteed moet worden om de doelen voor 2023 te behalen. Dit alles bij een blijvende krappe arbeidsmarkt;
- in ontwikkeling zijnde monitoringinstrumenten. Het is mogelijk dat door gebrek aan monitoring halverwege de kabinetsperiode niet tijdig bijgestuurd kan worden op beleid en uitvoering. Dit als dat nodig mocht zijn.

5.2.4 Informatievoorziening aan het parlement

Wij vinden het belangrijk dat het parlement over relevante informatie beschikt bij het uitoefenen van zijn budgetrecht – ook ten aanzien van extra budgetten die door het kabinet-Rutte IV beschikbaar zijn gesteld. In de brief die wij in januari 2022 aan de Tweede Kamer stuurden met onze aandachtspunten bij het coalitieakkoord, schreven wij dat het met het oog op de informatievoorziening verstandig is om vooraf afspraken te maken over de manier waarop de inzet van publiek geld in beeld zal worden gebracht en hoe de maatschappelijke resultaten zullen worden gevolgd (Algemene Rekenkamer, 2022d). Op basis daarvan kan het parlement zich dan een oordeel vormen over de effectiviteit en doelmatigheid van de uitgaven.

Wij constateren dat de informatievoorziening aan het parlement over het extra budget voor de I&V-diensten en NCTV voldoet aan de normen die de CW 2016 stelt. Daarbij maken de ministers binnen de rijksbegrotingsvoorschriften eigen keuzes over welke informatie op welke plek in de departementale begroting wordt geplaatst. Dit leidt ertoe dat de informatie die het parlement ontvangt, verspreid is over verschillende plekken in de 9 begrotingshoofdstukken en dat niet bij alle hoofdstukken duidelijk

is bij welk artikel dit extra budget is ondergebracht en om welk bedrag het gaat. Het kabinet heeft namelijk geen voorwaarden vooraf gesteld aan de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd over de besteding van het totale extra budget. Het kabinet heeft hiermee de mogelijkheid onbenut gelaten om in de geest van de CW 2016 te handelen, namelijk om verantwoording af te leggen aan het parlement over de doeltreffende en doelmatige besteding van het extra budget.

Het gevolg is dat de jaarlijkse departementale begrotingen aan het parlement geen integraal inzicht bieden in de opzet van het extra budget en geen integraal overzicht van de bestedingen.[14] Het is voor het parlement zodoende lastig vast te stellen of er in de uitvoering op een bepaald moment mogelijk wordt afgeweken van hetgeen is vastgelegd in de bestedingsplannen.[15] Ook is het de vraag welke minister het parlement kan aanspreken als het gaat om de resultaten van het integrale beleid en de integrale verantwoording achter het extra budget.

5.2.5 Conclusie

Het extra budget van € 300 miljoen voor de AIVD, de MIVD en de NCTV is conform de door het kabinet gestelde voorwaarden overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van JenV.

In 2022 is van de beschikbare € 60 miljoen van het extra budget maximaal € 53 miljoen besteed voor het scheppen van personele en materiële randvoorwaarden. Het is onzeker of dit extra budget zorgt voor het behalen van de kabinetsdoelen in 2027 wat betreft de veiligheid en weerbaarheid van Nederland.

De departementale begrotingen en jaarverslagen geven het parlement geen integraal overzicht van de bestedingsdoelen en geen integraal inzicht in de realisatie daarvan. Daarnaast kan het parlement niet één specifieke minister aanspreken op de resultaten van het integrale beleid en de integrale verantwoording achter het extra budget. Wij beschouwen dat als een gemiste kans voor het parlement om zicht te houden op de effectiviteit en doelmatigheid van dit extra budget.

5.3 Stroef verloop hersteloperatie toeslagen belemmert ook regeling voor rechtsbijstand

Dit onderwerp heeft betrekking op het ontwikkelingsdoel 16: Vrede, justitie en sterke publieke diensten. In het bijzonder het verzekeren van toegang tot justitie voor iedereen. Nederland heeft zich aan deze internationale ontwikkelingsdoelen (zogenoemde SDG's) gecommitteerd.

In deze paragraaf gaan we in op onze onderzoeken naar de voortgang van de hersteloperatie toeslagen (§ 5.3.1) en de subsidieregeling rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (§ 5.3.2). De verantwoordelijkheid voor de hersteloperatie toeslagen ligt bij de staatssecretaris Toeslagen en Douane. De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van de rechtsbijstandregeling door de Raad voor Rechtsbijstand. Omdat deze onderwerpen met elkaar samenhangen rapporteren we ook in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van JenV over de hersteloperatie toeslagen. Voor meer informatie over het onderzoek verwijzen we naar Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording.

5.3.1 Voortgang hersteloperatie toeslagen verloopt nog steeds traag

Om in het verleden gemaakte fouten bij de kinderopvangtoeslag te herstellen, heeft de minister van Financiën in 2020 de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht. Het financiële herstel bestaat uit meerdere stappen. Sinds 2021 begint het herstelproces voor ouders die zich bij UHT aanmelden met een eerste toets. Als een ouder daarin als gedupeerde wordt beoordeeld ontvangt hij of zij een tegemoetkoming van € 30.000. Na deze eerste toets hebben alle ouders recht op een integrale beoordeling. Hierin onderzoekt UHT per toeslagjaar of een ouder gedupeerd is. Als dat zo is berekent UHT op hoeveel compensatie de gedupeerde ouder recht heeft. Na deze integrale beoordeling kunnen gedupeerde ouders nog een verzoek indienen bij de Commissie Werkelijke Schade. Verder kunnen ouders na iedere beslissing een bezwaarschrift indienen bij de Bezwaarschriftenadviescommissie.

In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld van 2021 constateerden we dat de eerste toets snel en tijdig werd uitgevoerd. Maar in de vervolgprocessen waren grote vertragingen ontstaan. Bij de integrale beoordeling overschreed UHT de wettelijke beoordelingstermijn van maximaal 1 jaar bij steeds meer ouders. Ook bij de Commissie Werkelijke Schade waren de doorlooptijden in 2021 langer dan gewenst. Verder werden de wettelijke termijnen voor de afhandeling van bezwaarschriften in 2021 niet gehaald.

In 2022 is er sprake van een vergelijkbaar beeld. De eerste toets wordt snel en tijdig uitgevoerd, maar het is de staatssecretaris Toeslagen en Douane niet gelukt om de knelpunten in de vervolgprocessen op te lossen. Dit betekent dat eind 2022 bijna 39.000 van de ruim 59.000 aangemelde ouders nog wachtten op de uitslag van hun integrale beoordeling. In 2022 hebben ruim 20.000 ouders UHT in gebreke gesteld omdat bij hen de wettelijke beoordelingstermijn van maximaal 1 jaar is overschreden. Ook hebben ouders bijna 2.700 beroepen ingediend bij de bestuursrechter omdat bij de integrale beoordeling niet tijdig is beslist.

Verder is ook in 2022 de doorlooptijd bij de Commissie Werkelijke Schade langer dan gewenst en is de wettelijke termijn voor de behandeling van bezwaarschriften niet gehaald. Hierdoor zijn de achterstanden bij de behandeling van verzoeken werkelijke schade en van bezwaarschriften, en daarmee ook de wachttijden voor ouders, in 2022 verder opgelopen.

Samengevat constateren we dat de staatssecretaris Toeslagen en Douane in 2022 de belangrijkste knelpunten voor het financiële herstel van gedupeerde toeslagenouders nog niet heeft opgelost. Dit raakt ook de uitvoering van de subsidieregeling voor rechtsbijstand bij de hersteloperatie, waarover meer in de volgende paragraaf. Onze volledige bevindingen over de hersteloperatie toeslagen staan opgenomen in hoofdstuk 5 van het verantwoordingonderzoek bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

5.3.2 Rechtsbijstand gedupeerde toeslagenouders voorziet in behoefte, maar is nauwelijks op gang gekomen

Een onderdeel van de hersteloperatie toeslagen is dat ouders gebruik kunnen maken van kosteloze rechtsbijstand. Bestaande vergoedingen voor juridische bijstand in de hersteloperatie toeslagen sloten niet aan bij de behoeftes van de ouders. Daarom is de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (HKT), mede op aandringen van de Tweede Kamer en ouders, ontworpen. Een grote drempel bij toepassing van de bestaande regelingen was dat voor veel ouders pas achteraf, bij de Commissie Werkelijke Schade, duidelijk zou worden of zij in aanmerking zouden komen voor een vergoeding. En dat terwijl zij al eerder hadden moeten besluiten of zij juridische hulp zouden willen inschakelen. Met de subsidieregeling rechtsbijstand HKT kunnen gedupeerde ouders zich sinds begin 2021 bij verschillende onderdelen van het herstelproces laten bijstaan door gespecialiseerde advocaten.
Het doel van deze regeling is om adequate en kosteloze rechtsbijstand te verlenen aan ouders die een verzoek hebben ingediend voor de herstelregelingen kinderopvangtoeslag.

Rechtsbijstand voorziet in behoefte, maar praktijk lastiger dan verwacht
De Subsidieregeling rechtsbijstand HKT is op 1 januari 2021 in werking getreden en op 28 december 2021 bijgesteld. In ons onderzoek constateren we dat de regeling is voorbereid met de benodigde uitvoerende partijen en de betrokken ministeries. De regeling is grotendeels volgens de daaraan te stellen eisen tot stand gekomen.

Verder stellen we vast dat de regeling voorziet in de behoefte van ouders en de Tweede Kamer:

- Met de subsidieregeling wordt kosteloze rechtsbijstand geboden aan gedupeerde ouders. De regeling houdt bijvoorbeeld geen rekening met inkomen of vermogen van de gedupeerde ouder.
- De subsidieregeling zorgt in principe voor adequate rechtsbijstand, zoals beschreven in de regeling. De Raad voor Rechtsbijstand koppelt gedupeerde ouders snel aan een geschikte advocaat.
- In enquêtes van de Raad voor Rechtsbijstand geeft meer dan de helft van de ouders die gereageerd hebben aan dat zij het eens zijn met de stelling dat zij gebruikmaken van de regeling omdat zij zich zonder hulp niet opgewassen voelen tegen Toeslagen/UHT.

Wel blijkt de praktijk van de hersteloperatie lastiger te zijn dan verwacht. De vertragingen bij de hersteloperatie (zie vorige paragraaf) leiden namelijk ook tot meer en intensievere werkzaamheden voor advocaten. De oorspronkelijke bedoeling van de regeling was dat de advocaat de ouder zou bijstaan als een onafhankelijk procesbegeleider. Daarbij was het uitgangspunt dat Toeslagen/UHT zorg zou dragen voor een ruimhartige en laagdrempelige herstelregeling. Aan advocaten is in het begin dan ook meegedeeld dat de insteek van de rechtsbijstandsregeling was om te regelen en niet om te procederen. Onder ‘regelen’ worden werkzaamheden verstaan als de ouders begeleiden, de benodigde stukken verzamelen en beoordelen, oudergesprekken voeren en advies geven tot en met de zienswijze opstellen op de voorlopige beslissing.
In de praktijk bleek dat de procedures bij UHT niet zo laagdrempelig waren als verwacht. Er bleek sprake te zijn van meerdere beslismomenten waartegen ook bezwaar mogelijk is. Verder ontvingen advocaten de benodigde dossiers niet tijdig of volledig van UHT. Dit betekende dat advocaten meer werkzaamheden moesten uitvoeren dan in de regeling was voorzien om adequate rechtsbijstand te verlenen. Hierop is de regeling in december 2021 aangepast. Daarbij is zowel het doel als de omvang (de rechtsbijstand die in aanmerking komt voor vergoeding) van de regeling uitgebreid.

De werking van de subsidieregeling kan nog steeds verbeteren. De Raad voor Rechtsbijstand heeft in 2022 aan de staatssecretaris en de minister in overweging gegeven

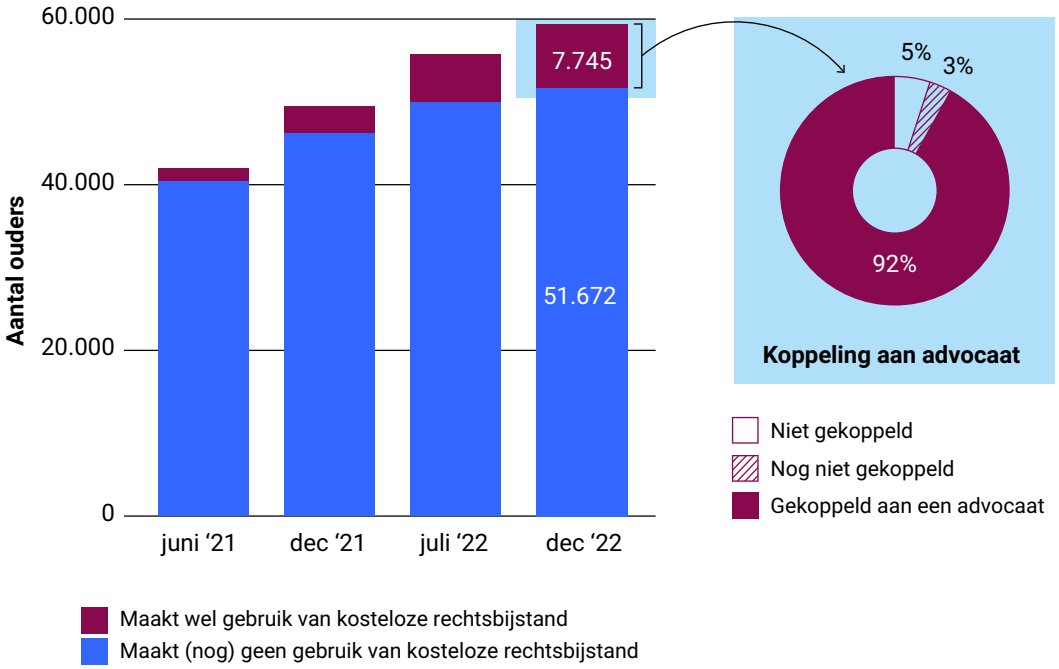
de subsidieregeling op 2 onderdelen aan te passen. Specifiek gaat het om het treffen van een voorziening voor ingebrekestellingen en beroepen niet-tijdig beslissen, en een regeling voor de vaststelling van schade door een onafhankelijke schade-expert.

Onduidelijk of alle gedupeerde ouders die behoefte hebben aan rechtsbijstand worden geholpen

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf over de hersteloperatie toeslagen hebben tot en met 2022 ruim 59.000 ouders zich aangemeld bij UHT. Al deze ouders hebben recht op kosteloze rechtsbijstand en kunnen zich hiervoor aanmelden bij de Raad voor Rechtsbijstand. We zien dat 7.745 van de rechthebbende ouders, dat is ongeveer 13%, tot eind 2022 gebruik heeft gemaakt van de regeling (zie figuur 11).

Figuur 11 *Beroep op de Subsidieregeling rechtsbijstand HKT*

De ouders die gebruik maken van de regeling worden snel gekoppeld aan een advocaat



Het is onduidelijk of er ouders zijn die nog geen beroep doen op de regeling, maar wel behoefte hebben aan kosteloze rechtsbijstand. De informatie over het niet-gebruik van de regeling is namelijk beperkt tot een kleine enquête met een lage respons die UHT op verzoek van de Raad voor Rechtsbijstand heeft uitgezet. Uit deze enquête blijkt dat een deel van de ouders geen behoefte heeft aan kosteloze rechtsbijstand omdat zij hiervoor al verzekerd zijn. Daarnaast waren er volgens de enquête ouders die wel interesse hebben in de regeling maar zich hiervoor nog niet hebben aangemeld. Anderen wisten niet dat zij recht hebben op kosteloze rechtsbijstand.

Het zicht op gebruik en niet-gebruik is voor de Raad voor Rechtsbijstand verder lastig omdat informatie over de totale groep ouders die zich bij UHT heeft aangemeld niet vergeleken wordt met de gegevens van de ouders die zich voor de subsidieregeling hebben aangemeld bij de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand beschikt alleen over gegevens van ouders die zich voor rechtsbijstand gemeld hebben. Alleen UHT heeft toegang tot informatie over de gehele groep ouders.

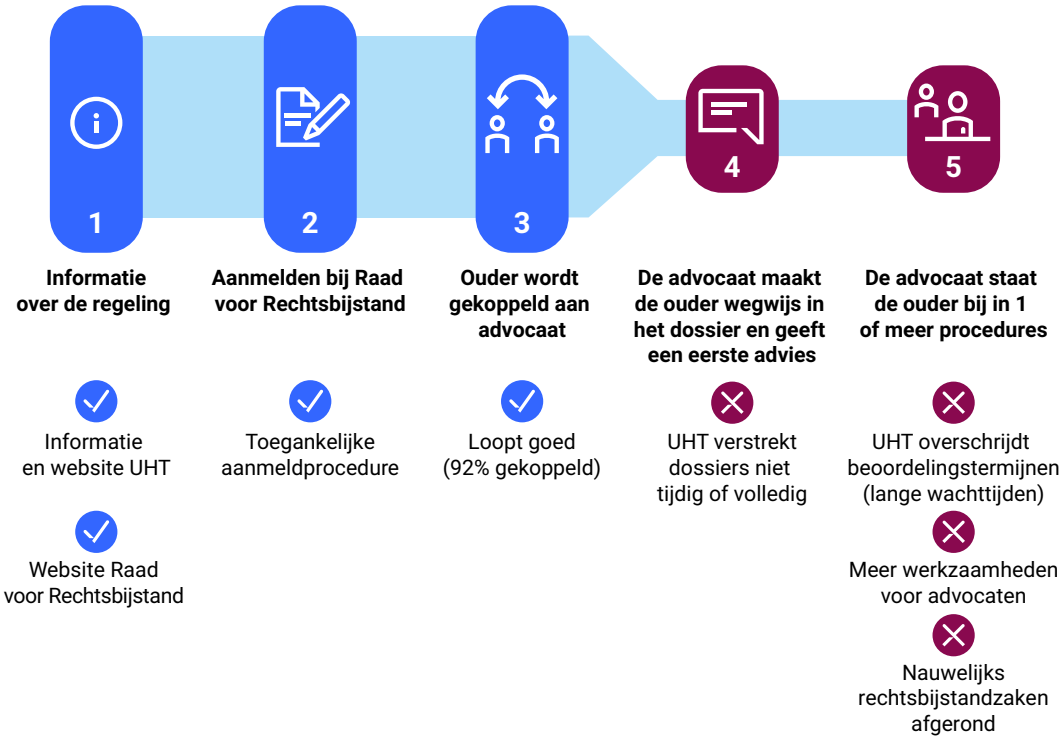
In ons onderzoek constateren we wel dat UHT de ouders op diverse momenten in het herstelproces wijst op de mogelijkheid om gebruik te maken van kosteloze rechtsbijstand. Ook is er online informatie over de regeling beschikbaar voor ouders.

Rechtsbijstand is nog nauwelijks op gang gekomen

De Raad voor Rechtsbijstand koppelt de meeste ouders die zich aanmelden voor kosteloze rechtsbijstand snel aan een geschikte advocaat. In de praktijk blijkt echter dat er nog nauwelijks rechtsbijstandszaken zijn afgewikkeld. Dat komt door de moeizame afhandeling van herstelverzoeken bij UHT, verzoeken voor aanvullende schadevergoeding bij de Commissie Werkelijke Schade en bezwaarschriften (zoals we in § 5.3.1 hebben beschreven). Tot en met 2022 is € 4 miljoen van het budget van € 31 miljoen voor de subsidieregeling uitgegeven. In figuur 12 geven we een indicatie van de knelpunten in het proces van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders.

Figuur 12 *Stappen in het proces van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders*

De regeling kent een goede start, maar stokt door knelpunten in de hersteloperatie



Daarnaast ontstaat door het moeizame verloop van de hersteloperatie een risico op stapeling van zaken bij advocaten. Ook kan er een tekort ontstaan als het beroep op de regeling fors toeneemt. De Raad voor Rechtsbijstand zegt dat er momenteel voldoende advocaten beschikbaar zijn. Tegelijkertijd is hun beschikbaarheid wel een voortdurend zorgpunt.

Zoals eerder aangegeven monitort de Raad voor Rechtsbijstand ook de tevredenheid van ouders en advocaten over de regeling door enquêtes uit te zetten. Uit deze enquêtes blijkt onder andere dat de meeste ouders tevreden zijn over de dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand en de advocaat.

Advocaten geven wel aan gefrustreerd te zijn over de handelswijze en voortgang bij UHT. Ook zijn zij niet helemaal tevreden over de mogelijkheden die de subsidieregeling biedt om hiermee om te gaan. Zij ervaren namelijk dat zij hun cliënten onvoldoende hulp kunnen bieden door externe factoren in de herstelregelingen en het functioneren van Toeslagen/UHT. De respons bij de tevredenheidsonderzoeken onder de advocaten is overigens relatief laag.

Doordat er nog nauwelijks rechtsbijstandszaken volledig zijn afgewikkeld is er geen goed inzicht in de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Dit is niet zozeer te wijten aan de Raad voor Rechtsbijstand, maar heeft er vooral mee te maken dat de voortgang van de hersteloperatie toeslagen moeizaam verloopt (zie § 5.3.1). De Raad voor Rechtsbijstand heeft op basis van beleidsinformatie een aantal verbeteringen in het proces doorgevoerd en de regeling op 28 december 2021 bijgesteld. Daarnaast gebruikt de Raad voor Rechtsbijstand de beleidsinformatie om knelpunten te bespreken met Toeslagen/UHT.

Oordeel over de subsidieregeling rechtsbijstand voor gedupeerde toeslagenouders
In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de minister voor Rechtsbescherming voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden we de normen waaraan we getoetst hebben.

Oordeel

Het gevoerde beleid voor de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag beoordelen wij als toereikend.

We zijn van oordeel dat de rechtsbijstand voor ouders die zijn gedupeerd bij de aanpak van de kinderopvangtoeslagen in voorbereiding en eerste uitvoering toereikend is opgezet. Over de kwaliteit van de rechtsbijstand kunnen we geen uitspraken doen, aangezien er nog nauwelijks rechtsbijstandszaken zijn afgerond. De staatssecretaris Toeslagen en Douane is verantwoordelijk voor de hersteloperatie en de rechtsbijstandsregeling voor gedupeerden en de minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van de rechtsbijstandregeling door de Raad voor Rechtsbijstand. Ons oordeel heeft *geen* betrekking op de voortgang van de hersteloperatie toeslagen, zie hiervoor § 5.1.1.

De Subsidieregeling rechtsbijstand HKT is toereikend omdat deze in principe voorziet in kosteloze en adequate rechtsbijstand voor alle gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagen. De subsidieregeling houdt bijvoorbeeld geen rekening met het inkomen of vermogen: alle gedupeerde ouders kunnen kosteloze rechtsbijstand krijgen. In de regeling is beschreven wat adequate rechtsbijstand inhoudt. Bovendien geven ouders die zich hebben aangemeld voor kosteloze rechtsbijstand aan dat zij geen moeite hadden met de aanmeldprocedure.
Tegelijkertijd zien we dat:

- een deel van de ouders met behoefte aan rechtsbijstand mogelijk nog niet wordt bereikt. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben beperkt zicht op het ‘niet-gebruik’ van de regeling door de gedupeerde ouders;
- de doelen van de regeling alleen kunnen worden behaald bij goede voortgang van de hersteloperatie toeslagen.

Zoals eerder aangegeven is de staatssecretaris Toeslagen en Douane er niet in geslaagd de belangrijkste knelpunten in de voortgang van de uitvoering van de herstelregeloperatie toeslagen op te lossen. Er zijn er nog nauwelijks volledig afgehandelde rechtsbijstandszaken. Hierdoor is er geen goed inzicht in de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand. Daardoor kunnen we geen uitspraak doen over de effectiviteit van de regeling.

5.4 Onderzoeksuitkomsten 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.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van JenV

De minister van JenV schrijft:
“Op 12 april 2023 heeft u mij de resultaten van het VO 2022 voor het ministerie van Justitie en Veiligheid doen toekomen. Uw oordeel dat mijn ministerie zich in 2022 opnieuw heeft ingezet om meerjarige problemen in de bedrijfsvoering op te lossen, stemt mij tevreden. Daarnaast verheugt het mij dat u concludeert dat mijn ministerie in samenwerking met gemeenten erin slaagt om snel te handelen ten tijde van crises, in het bijzonder de opvang van Oekraïense ontheemden, en in 2022 een constructieve bijdrage heeft geleverd aan de cyberweerbaarheid via het Security Operations Center van de Justitiële ICT Organisatie.

U constateert echter dat de ingezette verbeteracties op de onderdelen afpakketen en prestatieverklaringen DJI maar moeizaam tot aantoonbare resultaten leiden, waardoor u deze als onvolkomenheden blijft aanmerken. Tevens merkt u het risicobeheer van de forensische zorg door DJI aan als een nieuwe onvolkomenheid en ziet u een aantal risico’s en aandachtspunten in de bedrijfsvoering. Graag ga ik in deze reactie, mede namens de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, in op de drie onvolkomenheden, enkele van de gesignaleerde aandachtspunten en uw onderzoek naar de resultaten van mijn beleid. Uw onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie geeft mij geen aanleiding tot een reactie.

Bedrijfsvoering

Afpakketen

Ik kan mij deels vinden in uw aanbeveling dat ik, gebruikmakend van mijn wettelijke bevoegdheden ten aanzien van het OM, strakker moet sturen op de verbetering van de afpakketen. Deze aanbeveling houdt namelijk onvoldoende rekening met de afhankelijkheid van het OM van andere partijen bij de oplossing van de problematiek. Dit vraagt om een versterkte samenwerking in de keten, waarbij het van belang is dat alle partijen hun eigen taken uitvoeren vanuit hun verantwoordelijkheid, maar ook dat er vanuit een gezamenlijk en algemeen belang wordt samengewerkt. Een sterke sturing, vanuit mijn rol, op al deze partijen kan hieraan bijdragen. Het Coördinerend Beraad Afpakketen, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Ondermijning, is daar een belangrijk vehikel in.

Het OM heeft in 2022 maar ook in eerdere jaren, gestructureerd gewerkt aan het beheer van waardebeslag en de verbetering van de executie van ontnemingsmaatregelen. Voor waardebeslag is het gehele verbeterplan afgerond in 2022 en wordt er JenV-breed alleen nog gewerkt aan een nieuw beslaginformatiesysteem. Ik zal de ontwikkeling daarvan scherp volgen. Met betrekking tot de tijdigheid van executie van de ontnemingsmaatregelen ben ik het met u eens dat deze nog verbetering behoeft. Het OM werkt hiertoe momenteel aan het ontwikkelen van exceptierapportages en monitoring controls in afstemming met ketenpartners. De effecten hiervan zullen naar verwachting geleidelijk zichtbaar worden in 2023.

Prestatieverklaringen DJI

Ik herken de door u geconstateerde problematiek rondom prestatieverklaringen. Zoals u aangeeft zijn in 2022 de juiste verbeteringen bij DJI in gang gezet en zullen de resultaten hiervan in 2023 blijken. Prestatieverklaringen zijn binnen JenV een blijvend aandachtsgebied. Prestatieverklaarders worden in 2023 wederom in de eerste lijn geïnformeerd over de juiste onderbouwingen en tevens wordt de controle hierop geïntensiveerd.

Risicobeheer forensische zorg

Ik deel uw mening dat de overgang naar het zorgprestatiemodel (ZPM) gevolgen heeft gehad voor de tijdige verantwoording van forensische zorguitgaven. Ik betreur dat als gevolg van ICT-problemen bij de verschillende zorgleveranciers onzekerheden ontstonden en extra (controle)werkzaamheden binnen DJI noodzakelijk zijn geweest. Deze problemen worden naar verwachting nog dit jaar opgelost. Om verder zicht te krijgen op de juistheid en rechtmatigheid van de binnen het boekjaar gefactureerde

kosten zal DJI horizontaal toezicht invoeren. Het streven is om de komende jaren 80% van de totale uitgaven aan forensische zorg via horizontaal toezicht te controleren.

Bekostiging JenV-agentschappen
Naast de drie bovenstaande onvolkomenheden in de bedrijfsvoering noemt u een aantal risico's en aandachtspunten. Daarbij gaat u allereerst in op de risico's die voortvloeien uit de bekostiging van agentschappen voor de taakuitvoering. Uw conclusie ten aanzien van de bekostiging van vier JenV-agentschappen dat begrotingsmutaties gedurende de begrotingsuitvoering het gevolg zijn van niet realistisch begroten deel ik niet. De ramingen van de productieomvang die ten grondslag liggen aan de ontwerpbegroting zijn gebaseerd op actuele ramingsmodellen en informatie. Inherent aan het begrotingsproces is dat deze informatie niet altijd meer actueel is op het moment dat de ontwerpbegroting aan het parlement wordt voorgelegd en de begrotingsuitvoering van start gaat. Verder wijs ik erop dat de loon- en prijsbijstelling bij de ontwerpbegroting al gereserveerd staat op de aanvullende post van de rijksbegroting. Derhalve kunnen mutaties uit hoofde daarvan niet als extra beschouwd worden.

De directe relatie die u legt tussen tekorten van agentschappen gedurende de begrotingsuitvoering en realisatie enerzijds en de kwaliteit van de taakuitvoering anderzijds herken ik ten dele. Ik werk dan ook met alle betrokkenen verder aan een meer stabiele financiering van agentschappen. Het doel van een dergelijke financiering is een nauwere aansluiting bij de maatschappelijke opgave en meer focus op de lange termijn. De concrete uitwerking hiervan zou komend jaar onderwerp van verder gesprek kunnen zijn tussen uw en mijn medewerkers. Wel wil ik erop wijzen dat het agentschapsmodel uitgaat van sluitende begrotingen. Fluctuaties in de kosten gedurende de begrotingsuitvoering komen tot uiting in het exploitatiesaldo die vervolgens ten laste of ten gunste van het eigen vermogen worden gebracht. Fluctuaties in de aantallen worden het volgende jaar met het departement afgerekend.

Algoritme voor risicotaxatie (Ritax) in jeugdstrafrecht
De beheersmaatregelen rond het algoritme Ritax merkt u aan als aandachtspunt. Daarbij weegt u in positieve zin mee dat mijn ministerie in 2022 al is gestart met het uitvoeren van een nieuwe DPIA. U spreekt de verwachting uit dat hierin een aantal zaken goed wordt uitgewerkt. Ik neem uw aanbevelingen ter harte en zal middels de DPIA meer duidelijkheid verschaffen over doel en doelmatigheid, over het gebruik van profilering en over verantwoordelijkheden en grondslagen omtrent de verwerking van persoonsgegevens. Inmiddels zijn deze acties met voorrang in gang gezet.

Beleidsresultaten

Subsidie RefugeeHomeNL

Ik ben blij met uw constatering dat het gevoerde beleid om particuliere opvang gecoördineerd te krijgen toereikend is geweest. Voor mijn ministerie was de belangrijkste reden om RefugeeHomeNL de particuliere opvang te laten organiseren om opvang bij particulieren op een veilige manier mogelijk te maken en om misstanden zoals uitbuiting en mensenhandel tegen te gaan. Deze regeling is onder grote druk tot stand gekomen waardoor doelstellingen niet voldoende meetbaar en kwantitatief zijn geformuleerd.

Ten aanzien van uw constatering dat in 2022 aanzienlijk minder ontheemden zijn ondergebracht bij gasthuishoudens dan verwacht, merk ik op dat het huisvesten van hoge aantallen ontheemden niet het doel van de inzet van RefugeeHomeNL was. Daarbij komt dat deze situatie zonder precedent is en er dus geen goede inschatting te maken viel van het mogelijke aanbod, de geschiktheid daarvan en de vraag die er naar deze vorm van opvang zou zijn bij de ontheemden.

Daarnaast plaatst u een kanttekening bij het feit dat er voor de 10% van de verwachte plaatsingen bij gasthuishoudens bijna 50% van het subsidiebedrag is benut. Hierbij wijs ik u erop, dat u in uw constateringen geen rekening houdt met het gegeven, dat RefugeeHomeNL veel capaciteit en middelen heeft ingezet om de aangeboden particuliere opvang te beoordelen op geschiktheid en veiligheid. Slechts 16% van het aanbod kwam door de selectie. Desondanks constateert u dat de opvang via RefugeeHomeNL kostenbesparend is in vergelijking met de gemeentelijk opvang. Derhalve zijn de ingezette middelen doelmatig besteed.

Andere beleidsresultaten

Ten aanzien van de twee andere onderdelen van het beleid van mijn ministerie die u heeft onderzocht merk ik allereerst op dat uw oordeel over de regeling voor rechtsbijstand voor gedupeerde toeslagenouders mij tevreden stemt. Ik begrijp dat uw oordeel betrekking heeft op de voorbereiding en eerste uitvoering van de regeling maar dat het helaas te vroeg is voor een oordeel over de effectiviteit van de regeling.
Met betrekking tot uw onderzoek naar de middelen uit het coalitieakkoord voor inlichtingendiensten en de NCTV wil ik alleen opmerken dat de onderuitputting die u constateert in het eerste jaar van een kabinetsperiode niet uitzonderlijk is.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van JenV maken wij op dat zij onze bevindingen grotendeels herkent en erkent. Op een aantal punten heeft de minister een andere zienswijze.

Afpakketen
De minister geeft aan dat het OM binnen de afpakketen afhankelijk is van andere partijen. Deze context vraagt volgens haar om een versterkte samenwerking in de keten vanuit een gezamenlijk en algemeen belang. Wij vragen ons af waarom de minister van JenV voor een passieve rol kiest en niet voor een sturende rol. Het OM speelt immers een sleutelrol bij deze problematiek in de afpakketen, die wij sinds 2018 constateren. De minister kan het OM algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, dit conform de Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127.

Bekostiging JenV-agentschappen
De minister van JenV deelt onze conclusie niet dat mutaties gedurende het begrotingsjaar bij de 4 JenV-agentschappen IND, DJI, CJIB, NFI het gevolg zijn van niet-realistisch begroten. Zo stelt de minister dat de loon- en prijsbijstelling al is gereserveerd in de rijksbegroting. Geplaatst in die context, vinden wij mutaties voor loon- en prijsbijstelling begrijpelijk, al zijn het wel mutaties ten opzichte van de ontwerpbegroting. Afgezien van loon- en prijsbijstelling zijn er echter meer veranderingen waardoor mutaties nodig blijken te zijn. We zien dat de minister hierbij de bijdrage aan de agentschappen bepaalt aan de hand van een vaststaand begrotingskader, dat wil zeggen een uitgavenplafond dat geen rekening houdt met reële kostprijzen. Daardoor moeten de 4 agentschappen de bedrijfsvoering aanpassen aan dit te krappe begrotingskader.

Positief is dat de minister van JenV ernaar streeft de financiering nauwer te laten aansluiten op de maatschappelijke opgave en meer focus te hebben op de lange termijn. Niemand heeft baat bij het steeds achteraf naar boven bijstellen van budget. Realistischer ramen en op basis daarvan begroten draagt bij aan verbetering van taakuitvoering bij IND, DJI, CJIB en het NFI.

Subsidie RefugeeHomeNL
Bij de subsidie aan RefugeeHomeNL merkt de minister op dat het huisvesten van hoge aantallen ontheemden niet het doel van de inzet van RefugeeHomeNL was. Wij gaven aan dat de minister de doelstelling had te zorgen dat ontheemden op een veilige en zorgvuldige manier gebruik kunnen maken van particuliere opvang, om mensenhandel en uitbuiting tegen te gaan en malafide huishoudens geen kans te

geven. Maar met name door het aantal door RefugeeHomeNL opgevangen ontheemden, dat in 2022 beduidend lager was dan verwacht, kan moeilijk worden geconcludeerd dat deze doelstelling bereikt is.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2022

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 2022* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

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

De infographic laat ons oordeel zien 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 wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- 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.

Justitie en Veiligheid (VI)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) ● Fout en onzekerheid ▏Tolerantiegrens
Totaal	**18.724.216** **374.484 tolerantiegrens**	RM- 0% 189.137 BO- 0% 8.585
91. Apparaat kerndepartement	591.609 29.580 tolerantiegrens	RM- 0% 37.567 BO- 0% 978
36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid	448.939 25.000 tolerantiegrens	RM- 0% 24.601 BO- 0% 7.201
33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.208.481 60.424 tolerantiegrens	RM- 0% 47.783 BO- 0% 406
37. Migratie	3.451.582 172.579 tolerantiegrens	RM- 0% 47.880 BO- 0%
34. Straffen en Beschermen	3.653.603 182.680 tolerantiegrens	RM- 0% 29.377 BO- 0%
32. Rechtspleging en rechtsbijstand	2.032.061 101.603 tolerantiegrens	RM- 0% 1.729 BO- 0%
31. Politie	7.337.941 366.897 tolerantiegrens	RM- 0% 200 BO- 0%

Justitie en Veiligheid (VI)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	RM	BO
Totaal	**19.588.559** **391.771 tolerantiegrens**	77.542	11.006
34. Straffen en Beschermen	3.711.293 185.565 tolerantiegrens	65.497	4.200
36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid	405.501 25.000 tolerantiegrens	228	5.571
91. Apparaat kerndepartement	556.877 27.844 tolerantiegrens	1.856	
33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.981.045 99.052 tolerantiegrens	4.323	1.235
37. Migratie	3.470.867 173.543 tolerantiegrens	3.506	
31. Politie	7.381.600 369.080 tolerantiegrens	2.130	
32. Rechtspleging en rechtsbijstand	2.081.376 104.069 tolerantiegrens	2	

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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn 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 www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit 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 opstellen 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 ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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 door de ADR en voeren

wij aanvullende eigen controles 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;
- periodiek onderzoek 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 opstellen 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 onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze 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.

Het normenkader voor het onderzoek naar het *security operations center* (SOC) van JIO is gebaseerd op het SOC Maturity Framework (SOC-MF) van NOREA, de beroepsorganisatie voor IT-auditors. Wij hebben voor ons onderzoek normen geselecteerd uit de domeinen '*services*', '*people*' en '*business*'. De normen gaan over de activiteiten van het SOC, de rapportages daarover en personele kanten van het SOC. In het verantwoordingsonderzoek 2022 beoordelen we in hoeverre belangrijke SOC-activiteiten zijn beschreven en uitgevoerd zijn.

Voor het onderzoek naar het algoritme Risicotaxatie in het jeugdstrafrecht gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. Dit toetsingskader is vormgegeven vanuit 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;
- IT General Controls (ITGC): beheersmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

Vanuit elk perspectief toetsen we in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme beheerst worden.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.
Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordings-informatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek 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 beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons 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 onze onderzoeken naar de subsidie voor RefugeeHomeNL en de regeling voor rechtsbijstand voor gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagen (§ 5.1 en § 5.3) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde 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. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context.

Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.
Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Ons onderzoek naar de extra budgetten voor AIVD, MIVD en NCTV (§ 5.2) heeft niet geleid tot bevindingen of oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.
Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020). *Staat van de rijksverantwoording 2019; Breekt nood wet?* Bijlage 933444 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 mei 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 470, nr. 3.

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022a). *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022b). *In de zorg, uit het zicht*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022c). *Zicht op inspectierapporten*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022d). *Aandachtspunten bij coalitieakkoord voor debat regeringsverklaring*. Brief d.d. 13 januari 2022 aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 105.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 januari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 813, nr. 1172.

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitie-akkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Bijlage 1009826 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2021 van de informateurs J.W. Remkes en W. Koolmees. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77.

DSP-groep (2022). *Risk Need Responsitivity (RNR)-Model (C. van der Put & L. Kapteijns (2020), Normeringsonderzoek*, *3. Toeleiding naar gedragsinterventies in de jeugdstraf-rechtketen*, 20). Amsterdam, oktober 2022.

JenV (2022a). *Jaarverslag en slotwet 2022 Ministerie van Justitie en Veiligheid.* Den Haag: eigen beheer.

JenV (2022b). *Justitiële inrichtingen*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 20 mei 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 25 587, nr. 833.

JenV (2022c). *Antwoorden op de feitelijke vragen over de begroting Justitie en Veiligheid 2023*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 2 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VI, nr. 12. Antwoorden 110 en 390.

JenV (2022d). *Vreemdelingenbeleid; Situatie in de Oekraïne*. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 10 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 045, 19 637, nr. 2899.

JenV (2022e). *Vreemdelingenbeleid; Situatie in de Oekraïne*. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 045, 19 637, nr. 2905.

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 Deze bevoegdheden staan in artikel 127 van Wet op de rechterlijke organisatie: "Onze Minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie."

3 https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/algoritmes-toetsingskader.

4 Deze bevoegdheden staan in artikel 127 van Wet op de rechterlijke organisatie: "Onze Minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie."

5 Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) stelt jaarlijks het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) op. Het PMJ bevat ramingen voor de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten, inclusief de behoefte aan celcapaciteit. Ook maakt het PMJ inzichtelijk wat de te verwachten gevolgen zijn van ontwikkelingen bij de ene ketenpartner voor andere ketenpartners in de justitiële keten. De PMJ-ramingen worden opgesteld in termen van aantallen producten, zoals aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen voor de rechtsbijstand en dus – vooral voor DJI van belang – de behoefte aan celcapaciteit.
De verwachte aantallen asiel-, verblijfs- en naturalisatieaanvragen worden geraamd met behulp van de Meerjaren Productie Prognose (MPP). De MPP is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de organisaties in de migratieketen. De MPP is een prognose die 5 jaar vooruitkijkt.

6 In ons rapport *Focus op opvangcapaciteit asielzoekers* merken we nog op dat de IND aangeeft dat er inmiddels meer jurisprudentie is dan tijdens de asielcrisis van 2015/2016, waardoor procedures langer duren.

7 Hierbij plaatsen wij wel de volgende kanttekening: € 41,3 miljoen van de vermelde € 71,5 miljoen betreft fouten bij aankopen die zijn verricht op basis van contracten die voor DJI zijn afgesloten door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Wij wegen deze fouten en onzekerheden dan ook niet mee in ons oordeel over het inkoopbeheer van DJI.

8 BLS staat voor: baten-lastenstelsel.

9 Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in de eindnoten opgenomen. In de oorspronkelijke tekst stond: 2002. Dit is nu gewijzigd in: 2022.

10 Vluchtelingenwerk Nederland maakt geen gebruik van de subsidie voor Refugee-HomeNL. De organisatie heeft in het voorjaar van 2022 een afzonderlijke subsidie gekregen van de staatssecretaris van JenV voor haar werk voor ontheemden uit Oekraïne. Beleidsmatig is Vluchtelingenwerk Nederland wel betrokken bij Refugee-HomeNL, maar financieel dus niet.

11 De extra budgetten voor de AIVD en de MIVD bespreken wij meer in detail in onze rapporten bij de jaarverslagen over 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van het Ministerie van Defensie.

12 Uitgangspunt voor de genoemde bedragen zijn de extra budgetten die de AIVD en de MIVD ontvingen:
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 X Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023; nr. 2 Memorie van Toelichting;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, *Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022*; nr. 2 Memorie van Toelichting.

Deze totale budgetten van € 172,5 miljoen hebben we verrekend met de totale beschikbare budgetten van € 300 miljoen om het structurele extra budget voor de NCTV als coördinator op het beleidsdomein 'weerbaarheid tegen dreigingen' te kunnen afbakenen.

13 NIS staat voor *Network and Information Security*; CER staat voor *Critical Entities Resilience*.

14 In januari 2023 hebben wij in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat het parlement een compleet overzicht moet krijgen over alle uitgaven die op een specifiek beleidsterrein zijn gemaakt (Algemene Rekenkamer, 2023b).

15 Zie hierover ook Algemene Rekenkamer (2020), p. 41-46.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 10 mei 2023.
Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023