

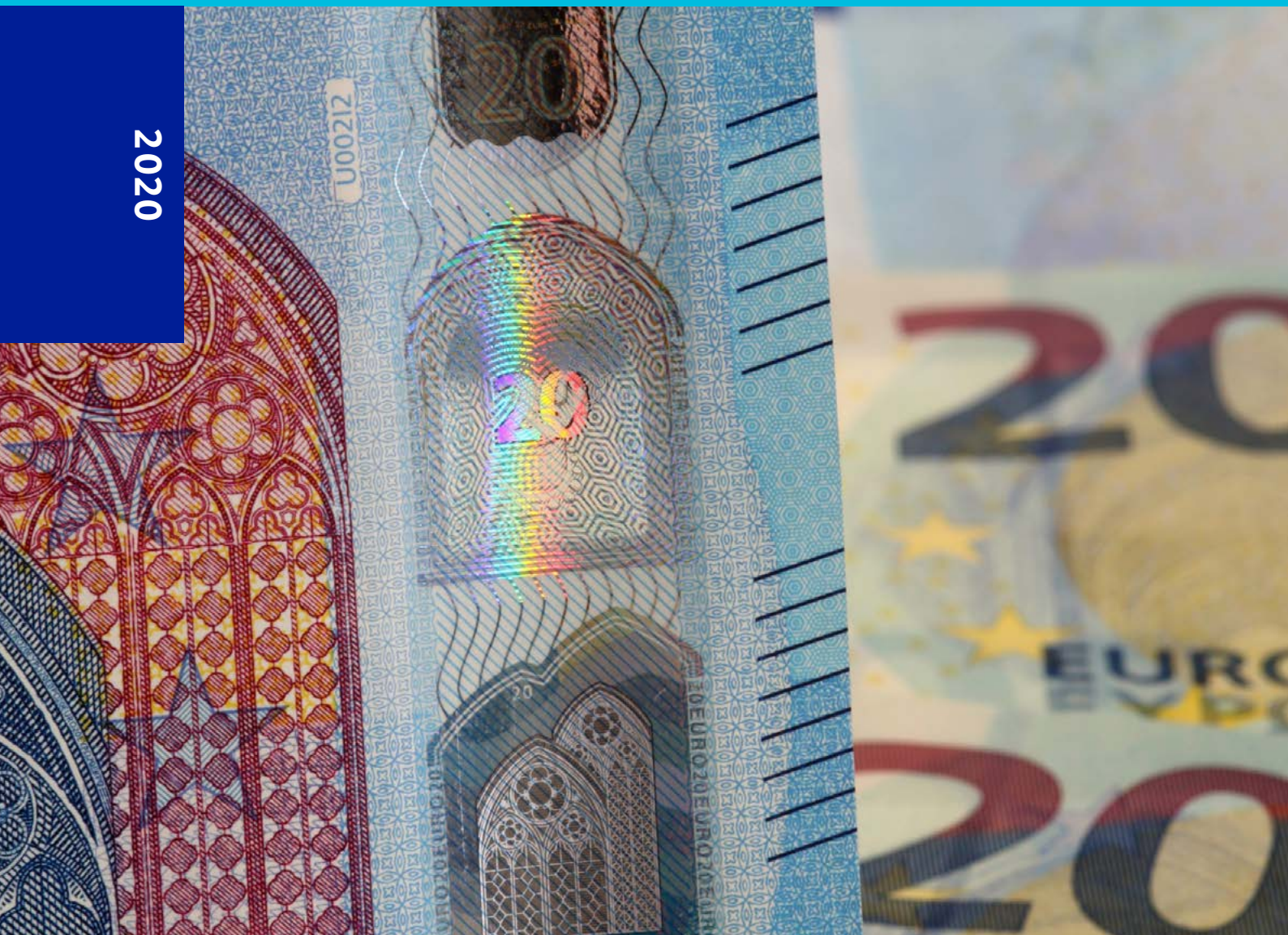


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	11
	3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	11
4	Bedrijfsvoering	13
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	13
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	14
	4.3 Onvolkomenheden	15
	4.4 Opgeloste onvolkomenheden	24
	4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	26
	4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	29
5	Beleidsresultaten	30
	5.1 Acute jeugdbescherming	30
	5.2 Aanpak georganiseerde criminaliteit door Regionale Informatie- en Expertisecentra	43
	5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	54
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	55
	6.1 Reactie minister van JenV	55
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	56
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2019	58
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	61
	Bijlage 3 – Literatuur	63
	Bijlage 4 – Eindnoten	65

1 Onze conclusies

In 2019 zijn bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) positieve resultaten geboekt. Het gaat daarbij zowel om resultaten in de bedrijfsvoering als om resultaten in het gevoerde beleid. Maar tegenover deze positieve ontwikkelingen staan ook zorgelijke ontwikkelingen die om een kritische kanttekening vragen. Zowel de kwaliteit van de bedrijfsvoering als de beleidsresultaten laten een wisselend beeld zien.

Verbeteringen in de bedrijfsvoering

Positief is dat de onvolkomenheid die wij vorig jaar signaleerden in de informatiebeveiliging van het departement, inmiddels is opgelost. De minister van JenV heeft daarnaast belangrijke maatregelen genomen om het subsidie- en bijdragenbeheer verder op orde te brengen.

Weinig voortgang bij verbetering van de afpakketen

Daar staat tegenover dat er te weinig voortgang zichtbaar is wat betreft een andere onvolkomenheid die wij vorig jaar hebben vastgesteld: de beheersing in de ‘afpakketen’, oftewel de processen binnen het Ministerie van JenV die erop gericht zijn om vermogen van criminelen te ontnemen.

Kwaliteit van de prestatieverklaringen en financiële administraties

Bovendien hebben we twee nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering gesignaleerd. In de eerste plaats is de kwaliteit van de prestatieverklaringen die het Ministerie van JenV opstelt (de bevestiging dat een product of dienst conform de eisen en voor de afgesproken prijs is geleverd) niet toereikend. In de tweede plaats hebben wij tekortkomingen vastgesteld bij het beheer van voorschotten, verplichtingen, derdenrekeningen en memo- en herstelboekingen. Door de tekortkomingen in de financiële administraties en verantwoording loopt het ministerie het risico dat de financiële stuur- en verantwoordingsinformatie (ernstige) fouten bevat.

Inzicht in risicovolle ICT-applicaties behoeft aandacht

We hebben vastgesteld dat de Chief Information Officer van het departement wel inzicht heeft in de risicovolle ICT-applicaties binnen de verschillende onderdelen van het ministerie, maar dat dit inzicht niet volledig is en aandacht behoeft.

Beleidsresultaten acute jeugdbescherming en aanpak georganiseerde criminaliteit

Uit onze deelonderzoeken naar de resultaten op een tweetal beleidsterreinen van JenV – de oplegging en uitvoering van acute jeugdbescherming en de aanpak van de georganiseerde criminaliteit – komt naar voren dat er goede resultaten worden behaald, maar dat er tegelijkertijd forse problemen onopgelost blijven.

Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om kinderen die in acute nood verkeren, binnen 24 uur voorlopig onder toezicht te stellen en/of uit huis te plaatsen.¹ Maar anderzijds blijkt dat zulke kinderen vervolgens lang niet altijd meteen de benodigde hulp en begeleiding krijgen.

Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zien we een positief beeld van de samenwerking in de regionale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De bestrijding lukt volgens de zogenoemde Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en hun partners in de gezamenlijkheid beter dan de partners individueel hadden kunnen doen. Criminele activiteiten worden met afgestemde gezamenlijke acties aangepakt. Helaas zijn er ook aanwijzingen dat dezelfde criminelen elders hun activiteiten voortzetten. Uit ons onderzoek bleek dat partners van de RIEC's mogelijkheden zagen om meer aandacht te geven aan preventieve maatregelen om nieuwe criminele activiteiten te voorkomen. We signaleerden ook dat de samenwerking verder geprofessionaliseerd kan worden.

Sturingsmogelijkheden van de bewindspersonen

De bewindspersonen op het terrein van JenV zijn bij het realiseren van beleidsdoelen sterk afhankelijk van externe partners, waarvan een deel bovendien in andere bestuurslagen opereert. De bevoegdheden van de bewindspersonen ten aanzien van deze actoren zijn logischerwijs beperkt en verschillen ook per situatie. Zie hiervoor ook onze opmerkingen vorig jaar.

In de bedrijfsvoering zijn de sturingsmogelijkheden van de minister van JenV groter. Wij dringen aan op een stelselmatig grotere inspanning van de minister op dit terrein. In het bijzonder door het oplossen van de door ons geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van JenV en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. In 2019 zijn er 4 onvolkomenheden geconstateerd (nieuw zijn de onvolkomenheden 'Prestatieverklaringen' en 'Financiële administraties en verantwoording'). Dat zijn meer onvolkomenheden dan in 2018. De kwaliteit van de bedrijfsvoering laat een wisselend beeld zien. Er zijn verbeteringen geconstateerd, maar uiteindelijk is het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering toegenomen ten opzichte van 2018. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de acute jeugdbescherming en de aanpak van georganiseerde criminaliteit in Regionale Informatie- en Expertisecentra. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 29 april 2020 ontvingen van de minister van JenV. De minister geeft in zijn reactie aan het met ons eens te zijn dat nog een aantal punten voor verbetering vatbaar is. In ons nawoord staan wij onder meer stil bij een belangrijke toezegging van de minister om werk te maken van het verbeteren van de samenwerking in een van de in ons onderzoek betrokken ketens.

2 Feiten en cijfers

De ministers van JenV en voor Rechtsbescherming zijn verantwoordelijk voor de rechtsstaat in Nederland en de veiligheid.

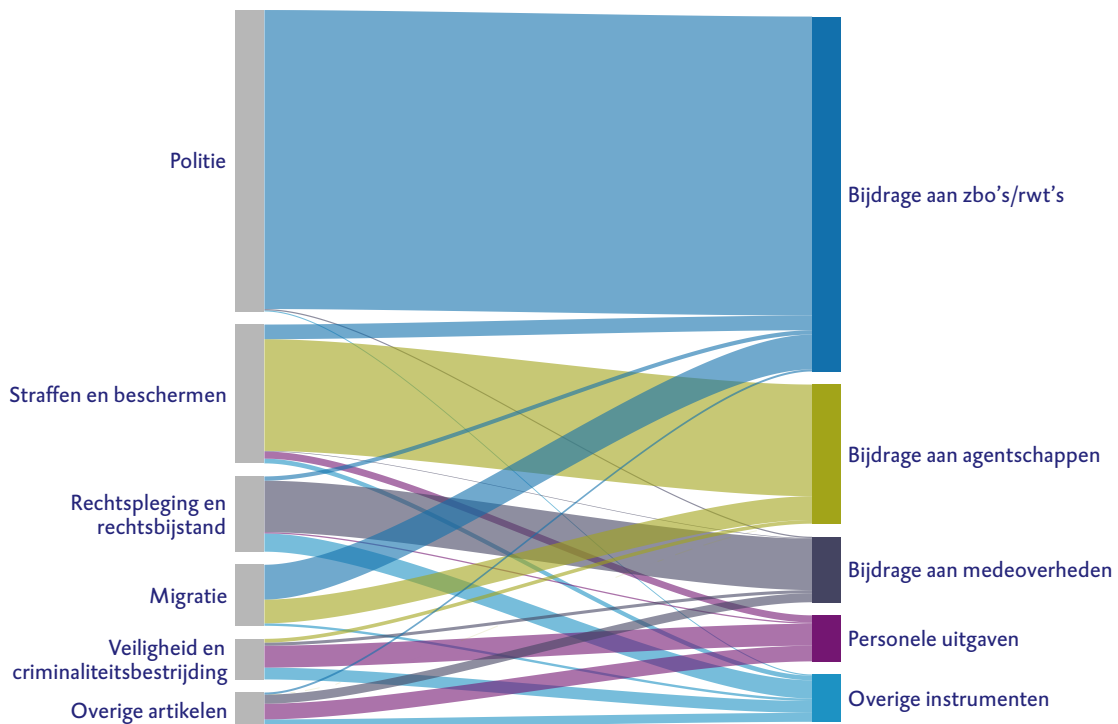
De uitgaven van het Ministerie van JenV beslaan 5,6 % van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van JenV heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 13.662 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 13.692 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.646 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van JenV (VI) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte

	2017	2018	2019
Verplichtingen	12.998	13.267	13.692
Uitgaven	13.053	12.814	13.662
Ontvangsten	1.954	2.279	1.646
Fte's	27.276	27.934	29.343

De verplichtingen en uitgaven laten ten opzichte van vorig jaar een lichte stijging zien. De ontvangsten laten ten opzichte van vorig jaar een substantiële daling zien, maar dit is wel in lijn met de begroting voor 2019. Ten opzichte van voorgaande jaren is er bij het ministerie sprake van een behoorlijke toename in het aantal fte personeelsleden.

Overdrachten aan instellingen op afstand, waaronder de politie, vormen het grootste deel van de uitgaven



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van JenV in 2019

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

De uitgaven van de minister van JenV betreffen hoofdzakelijk budgetoverdrachten: geld dat wordt overgemaakt naar instellingen op afstand van het Rijk, die daarmee (onderdelen van) het JenV-beleid uitvoeren. Voor het realiseren van zijn beleidsdoelen is de minister dus sterk afhankelijk van deze externe partners.

De minister is niet zelf primair verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld dat naar op afstand geplaatste instellingen toegaat. Hij moet wel *toezicht houden* op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

De politie is de grootste ontvanger van de overdrachten aan instellingen op afstand.

In de rwt-/zbo-bijlage in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is aangegeven dat er 24 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's)/zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn die in 2019 onder toezicht van de minister van JenV vielen.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van JenV (begrotingshoofdstuk VI) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is opgenomen omvat in totaal € 73,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32, 33, 34 en 93. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 15,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 91 en 93. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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 ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Vorig jaar constateerden wij dat het inkoopbeheer op orde was met uitzondering van specifieke casuïstiek en het proces rond de prestatieverklaring. De specifieke casuïstiek betreft de inhuur van tolken en inkopen die zijn verricht via het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS). In ons onderzoek over 2019 constateren we dat deze specifieke casuïstiek nog niet (structureel) is opgelost. Voor de inhuur van tolken resulteert dit in € 10 miljoen aan onrechtmatigheden en voor inkopen via het DAS in € 22,2 miljoen aan onrechtmatigheden. De nieuwe aanbesteding voor het inhuren van tolken is complex vanwege benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving en deze zal naar verwachting pas medio 2020 plaatsvinden nadat de Raad van State hierover een advies heeft gegeven. Wat betreft inkopen via het DAS heeft JenV, naar aanleiding van het advies van een onafhankelijke commissie, het ter beschikking gestelde beleidskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingetrokken. Het ministerie is, naar aanleiding van het ingetrokken beleidskader, aangesloten bij lopende aanbestedingen. Zodra deze aanbestedingen succesvol zijn afgerond zal er geen sprake meer zijn van onrechtmatigheden als gevolg van inkopen via het DAS.

Dit jaar constateren we dat de meeste resterende onvolkomenheden in de bedrijfsvoering aandacht hebben gekregen en dat er verbeteringen te zien zijn.

Op het punt van de informatiebeveiliging beoordelen we deze verbeteringen als voldoende. Bij het subsidie- en bijdragenbeheer zien wij dat er belangrijke maatregelen zijn genomen. Het subsidie- en bijdragenbeheer is in opzet op orde. Omdat de effectieve werking hiervan nog moet blijken, handhaven we dit onderwerp wel als onvolkomenheid.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft in 2019 nog onvoldoende prioriteit gegeven aan het oplossen van de onvolkomenheid afpakketen. Er zijn onvoldoende structurele maatregelen genomen, die gericht zijn op (a) het waarborgen van een tijdige overdracht aan het Centraal

Justitieel Incassobureau (CJIB) van executeerbare ontnemingsmaatregelen, en (b) het vergroten van het inzicht in het geld- en goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak. We zien op dit onderdeel onvoldoende verbetering ten opzichte van vorig jaar. De aandacht van het OM gaat voornamelijk hoofdzakelijk uit naar het (achteraf) herstellen van de verantwoording, in plaats van het structureel oplossen van knelpunten in dit (keten-)proces, terwijl het hier in de kern niet om een verantwoordingsprobleem gaat, maar om een sturingsprobleem. Daarom handhaven wij deze onvolkomenheid.

Wij zien in 2019 een achteruitgang in het administratieve beheer van het ministerie. Verplichtingen en voorschotten worden niet altijd tijdig en volledig (af)geboekt en het beheer van de derdenrekening van het bestuursdepartement voldoet niet aan de gestelde eisen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat de onderbouwing van memo- en herstelboekingen in de financiële administratie ontbreekt. Deze tekortkomingen hebben geleid tot een nieuwe onvolkomenheid: financiële administraties en verantwoording. Dat geldt ook voor het proces rond de prestatieverklaring. Prestatieverklaringen zijn vaak niet op de afgesproken wijze vastgelegd in de financiële administratie en zijn niet altijd van voldoende kwaliteit om vast te kunnen stellen dat de desbetreffende prestatie rechtmatig is geleverd. Door deze tekortkomingen in de financiële administratie loopt het ministerie het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie fouten bevat. Wij merken daarom ook het proces rond de prestatieverklaring aan als een onvolkomenheid.

Ten slotte hebben we vastgesteld dat de Chief Information Officer van het departement wel inzicht heeft in de risicovolle ICT-applicaties binnen de verschillende onderdelen van het ministerie, maar dat dit inzicht niet volledig is en aandacht behoeft.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van JenV (VI)

Onderwerp	2017	2018	2019
Subsidie- en bijdragenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Inkoopbeheer Bestuursdepartement	Onvolkomenheid		
Financieel beheer NFI	Onvolkomenheid		
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Afpakketen		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Prestatieverklaringen			Onvolkomenheid
Financiële administraties en verantwoording			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Subsidie- en bijdragenbeheer

De financiële stromen subsidies en bijdragen vormen samen de overdrachtsuitgaven binnen het Ministerie van JenV. In hoofdstuk 2 is zichtbaar dat dit gaat om een aanzienlijk deel van het budget van de minister van JenV. Het beheer rondom deze processen is al enkele jaren niet op orde en daarom hebben wij in voorgaande jaren het subsidie- en bijdragenbeheer gekwalificeerd als een onvolkomenheid. De procedures en processen binnen het subsidie- en bijdragenbeheer lijken veel op elkaar. In zowel het subsidie- als het bijdragenproces is een sluitende controlecyclus van belang die bestaat uit een risico-analyse, toekenning, betaling, vaststelling, evaluatie en eventuele sanctie.

Vorig jaar hebben wij het subsidie- en bijdragenbeheer van het Ministerie van JenV als een onvolkomenheid beoordeeld. Wij hebben de minister toen aanbevolen om:

- de centralisatie van het subsidiebeheer verder vorm te geven en te komen tot een uniforme werkwijze;
- de juridische grondslag te concretiseren voor de toekenning en betaling van de middelen in het kader van ondermijnende criminaliteit;
- de actualisatie van toezichtsinstrumenten in het bijdragenbeheer af te ronden en aandacht te geven aan een sluitende controlecyclus;
- het reviewbeleid uit te voeren op basis van onderkende risico's en reviewbehoeften van de directoraten-generaal niet afhankelijk te laten zijn van beschikbare reviewcapaciteit.

In 2019 zien wij dat de minister belangrijke stappen heeft gezet om het subsidie- en bijdragenbeheer op orde te brengen. De minister heeft daarbij opvolging gegeven aan onze aanbevelingen. Het ministerie beschikt nu over een subsidie- en bijdragenbeheer dat in opzet op orde is. Wel moet nog blijken dat het ook goed werkt. Wij lichten dit hier nader toe.

Subsidiebeheer

Het jaar 2019 heeft wat betreft het subsidiebeheer in het teken gestaan van de besluitvorming en verdere uitwerking van de centralisatie van het subsidiebeheer.

De centralisatie van het subsidiebeheer gaat specifiek om de subsidies die zijn opgenomen in de subsidiebijlage van de begroting van JenV. Dit betreft bijvoorbeeld subsidies aan organisaties zoals de Stichting Vluchtelingenwerk Nederland en het Nederlandse Rode Kruis.

De minister heeft besloten om het subsidiebeheer onder te brengen bij één directoraat-generaal (het DG Straffen en Beschermen). Daarnaast heeft de minister de inrichting van het subsidieproces herzien, om zoveel mogelijk te kunnen aansluiten op rijksbrede subsidiekaders zoals het Uniform Subsidiekader (USK) en het Raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS). Bij het DG Straffen en Beschermen is met dit doel een serviceportaal ingericht dat verantwoordelijk is voor het juist doorlopen van de verschillende stappen in het subsidieproces. Het serviceportaal beoordeelt onder andere aanvragen, beschikkingen, betalingen en vaststellingen van subsidies op juistheid en volledigheid.

Het subsidieportaal is pas sinds 1 januari 2020 operationeel. Wij hebben zodoende in 2019 de werking ervan nog niet kunnen beoordelen. Maar wij vinden de centralisatie op zichzelf een positieve ontwikkeling; wij verwachten dat het subsidieproces zo beter kan worden beheerst.

Het ministerie heeft ook stappen gezet om de wettelijke basis op grond waarvan subsidies kunnen worden verleend, te vergroten. Op 20 november 2019 is de conceptkaderwet JenV-subsidies in consultatie gegaan. Deze wet moet de Wet Justitie-subsidies gaan vervangen. Dit traject loopt nog door in 2020.

Bijdragenbeheer

Bijdragen kunnen aan verschillende typen organisaties worden uitgekeerd. Zo kunnen bijdragen worden toegekend aan agentschappen, diensten van JenV, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). In het kader van de onvolkomenheid gaat het specifiek om de bijdragenverstrekking aan op afstand geplaatste instellingen van JenV, zoals de Nationale Politie en de Stichting Halt. Deze instellingen op afstand voeren overheidstaken uit op grond van de wet maar vallen niet onder het directe gezag van de minister. De minister is wel verantwoordelijk voor het toezicht op deze organisaties en daarom is het van belang dat toezichtsinstrumenten zoals accountantsprotocollen op orde zijn. Anders loopt de minister het risico dat instellingsaccountants hun onderzoek naar de rechtmatigheid van bestedingen niet adequaat kunnen uitvoeren. Er kan dan onzekerheid ontstaan over de rechtmatigheid van bestedingen.

In 2019 zijn de toezichtsinstrumenten voor het bijdragenbeheer van het ministerie (risicoanalyses, informatieprotocollen, toezichtsarrangementen en accountantsprotocollen) geactualiseerd. De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) heeft hierin een belangrijke coördinerende rol vervuld. Ook zijn maatregelen genomen om deze toezichtsinstrumenten toekomstbestendig te houden; voortaan wordt jaarlijks nagegaan of actualisatie nodig is. Voor een goede werking van het bijdragenbeheer is het ook van belang dat de beleidsafdelingen van het ministerie voldoende invulling geven aan hun toezichtsrol. Dit vraagt van de beleidsafdelingen dat zij proactief invulling geven aan de stappen die moeten worden gezet in de planning- en controlcyclus voor het toezicht op het bijdragenbeheer.

Wij hebben de feitelijke werking van het huidige bijdragenbeheer nog niet kunnen beoordelen, omdat het actualisatieproces pas in november 2019 was afgerond. In 2020 moet uit de werking van het bijdragenproces blijken of de geactualiseerde toezichtsinstrumenten hebben geresulteerd in een sluitende controlecyclus. Ook zal dan duidelijk worden of de toezichtsinstrumenten, zoals de accountantsprotocollen, door de instellingsaccountants juist en volledig worden toegepast in de jaarrekeningcontroles.

Overige verbeterpunten

De minister heeft onze aanbevelingen over het reviewbeleid opgevolgd. Ook onze aanbeveling over het concretiseren van de juridische grondslag voor de toekenning en betaling van de bijdragen in het kader van ondermijnende criminaliteit is opgepakt. Deze twee verbeterpunten uit ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar zijn daarmee opgelost.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen het subsidie- en bijdragenbeheer van het ministerie ook over 2019 nog als een onvolkomenheid. We bevelen de minister aan om:

- de centralisatie van het subsidiebeheer te vervolmaken en te waarborgen dat de belangrijkste interne beheersmaatregelen binnen het subsidieproces op orde zijn – niet alleen in opzet, maar ook in bestaan en werking;
- het traject rond de invoering van de nieuwe Kaderwet J&V-subsidies (ter vervanging van de Wet Justitie-subsidies) af te ronden, zodat de wettelijke basis op grond waarvan subsidies kunnen worden verleend, wordt vergroot. Deze aanbeveling voor de minister is ook een aanbeveling voor het parlement;
- aandacht te houden voor de kwaliteit van de toezichtsinstrumenten in het bijdragenbeheer, te acteren op ontvangen informatie en om waar nodig bij te sturen en op die manier te zorgen voor een sluitende toezichtscyclus.

4.3.2 Afpakketen

De 'afpakketen' is een complex geheel van processen en organisaties dat tot doel heeft om financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen. Het OM werkt hierbij samen met andere partners binnen de afpakketen, zoals de politie, de rechtspraak, Domeinen Roerende Zaken en het CJIB. De afgepakte gelden en goederen moeten op een juiste manier worden bewaard en geadministreerd.

Vorig jaar hebben wij de beheersing van de afpakketen door het ministerie als een onvolkomenheid gekwalificeerd. We hebben de minister toen aanbevolen om:

- structurele maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat alle executeerbare ontnemingsmaatregelen juist en tijdig worden geregistreerd en ook tijdig kunnen worden overgedragen aan het CJIB;
- op korte termijn te starten met het in kaart brengen van de aard, omvang en status van zowel de geldelijke zaken als het goederenbeslag en structurele maatregelen te treffen voor het beheer van deze zaken;
- te komen tot een uniforme werkwijze (processen en systemen) binnen het OM en landelijk eenduidige afspraken te maken met de ketenpartners.

In 2019 was er weinig verbetering zichtbaar in de afpakketen. Het OM heeft vooral kortetermijnmaatregelen genomen, primair erop gericht om te komen tot een goedkeurende controleverklaring bij de (interne) jaarrekening. Er zijn nog onvoldoende structurele maatregelen genomen, die gericht zijn op (a) het waarborgen van een tijdige overdracht aan het CJIB van executeerbare ontnemingsmaatregelen, en (b) het vergroten van het inzicht in het geld- en goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak. De aandacht van het OM gaat voornamelijk uit naar het (achteraf) herstellen van de verantwoording bijvoorbeeld gericht op de juistheid en volledigheid van balansposten, in plaats van het structureel oplossen van knelpunten in dit (keten-)proces.

De problematiek die wij binnen de afpakketen signaleren betreft niet alleen het (financieel) beheer van het OM, maar ook de bijdrage van andere partners binnen de afpakketen: de politie, de Raad voor de rechtspraak, het CJIB enzovoort. Het OM is een belangrijke partij binnen de keten, maar het kan de problematiek niet zonder medewerking van de andere partijen oplossen. Het OM is bijvoorbeeld afhankelijk van een tijdige aanlevering van rechterlijke uitspraken door de Raad voor de Rechtspraak. Om een tijdige en juiste overdracht van ontnemingsmaatregelen te waarborgen is uniformiteit in werkwijze en gebruikte IT-systemen essentieel. Om die uniformiteit te realiseren is een *ketenverantwoordelijke* nodig. In de afpakketen ontbreekt het daar voornamelijk aan, zo constateren wij.

Overall constateren wij dat het onduidelijk is wie de verantwoordelijkheid neemt binnen JenV om de problematiek binnen de afpakketen op te lossen. Dit zou volgens ons de taak van de minister moeten zijn in het kader van zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de afpakketen. De problematiek binnen de afpakketen is nu belegd bij het OM, terwijl de oplossing moet worden bereikt via alle partijen in de keten, dus ook met bijvoorbeeld de politie, de Raad voor de rechtspraak en het CJIB.

De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) die per 1 januari 2020 in werking is getreden, zal mogelijk meer richting geven aan de processen en systemen binnen de afpakketen. In deze wet staan nieuwe termijnen genoemd voor de overdracht van onherroepelijke rechterlijke beslissingen. De ketenpartners moeten nieuwe afspraken met elkaar maken over tijdige aanlevering van deze beslissingen en over een uniforme registratie binnen de keten.

Sinds januari 2020 draagt het CJIB namens de minister voor Rechtsbescherming de verantwoordelijkheid voor de executie van rechterlijke beslissingen over beslagleggingen. Het OM blijft wel verantwoordelijk voor tijdige aanlevering van de beslissingen.

Ontnemingsmaatregelen

Parallel aan de strafzaak van een crimineel kan het OM in een afzonderlijke zaak aan de rechter vragen om 'ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel'. Als de rechter hierover een onherroepelijke beslissing heeft genomen, moet de ontnemingsmaatregel ten uitvoer worden gebracht. Dit gebeurt wanneer het OM deze 'executeerbare' ontnemingsmaatregel doorstuurt naar het CJIB. Het CJIB stelt een vordering in om de ontneming te effectueren.

In 2019 zijn geen structurele maatregelen genomen om te waarborgen dat executeerbare ontnemingsmaatregelen tijdig (te weten binnen 42 dagen) door het OM aan het CJIB worden overgedragen en juist worden geregistreerd. Hierdoor blijft het OM het risico lopen dat de overdracht en registratie niet juist en tijdig plaatsvinden.

Uit de bevindingen van de ADR blijkt dat de norm van 42 dagen in minder dan de helft van de gevallen wordt gehaald. Een tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen is belangrijk, want hoe langer er wordt gewacht met het uitvoeren van een vordering, des te groter de kans wordt dat zij oninbaar wordt. Ontnemingsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld verjaren.

Tegelijkertijd heeft deze tekortkoming in het beheer van het OM gevolgen voor de jaarverantwoording. Voor ontnemingsmaatregelen die wel executeerbaar zijn, maar nog niet

zijn overgedragen aan het CJIB, moet het OM een ‘openstaand recht’ opnemen in zijn jaarverantwoording. De stand hiervan kan door de huidige tekortkomingen nog niet betrouwbaar worden vastgesteld.

Verder constateren wij dat de ketenpartners binnen de afpakketen met informatiesystemen werken die niet primair zijn gericht op administratieve afhandeling van het afpakken en niet zijn ingericht om met elkaar samen te werken. De actuele status van de ontnemingsmaatregelen wordt hierdoor niet op eenzelfde wijze in de informatiesystemen vastgelegd. Dit bemoeilijkt de informatieoverdracht tussen de ketenpartners, met als gevolg dat het OM te maken heeft met verschillende overdrachtsmomenten en afhankelijk blijft van handmatige controles. Het OM maakt bovendien gebruik van verouderde IT-systemen. Door inherente beperkingen aan deze systemen, die destijds gebouwd zijn voor andere doeleinden, is de juistheid en volledigheid van informatie moeilijk te waarborgen.

Verantwoording van geldelijke zaken

Door het OM in beslag genomen geldelijke zaken moeten conform de Rijksbegrotingsvoorschriften worden verantwoord in de saldibalans van 2020. Dit is afgesproken met het Ministerie van Financiën. Het aantal geldelijke zaken waarop beslag is gelegd moet worden toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Het OM is laat gestart (in het laatste kwartaal van 2019) met het inventariseren van de in beslag genomen geldelijke zaken in het openstaand recht (aandelen, cryptogeld en banktegoeden) en het opstellen van een plan van aanpak om in de jaarverantwoording van 2020 de geldelijke zaken te kunnen verantwoorden, zoals afgesproken met het Ministerie van Financiën. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 zal moeten blijken of het OM in staat is om de in beslag genomen geldelijke zaken juist en volledig te verantwoorden in de saldibalans. Op dit moment ontbreekt het echter nog aan structurele maatregelen om dit proces goed te kunnen beheersen.

Registratie van goederenbeslag

Het inzicht in de omvang van het goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak is nog onvoldoende gewaarborgd. Het OM loopt daardoor het risico dat in beslag genomen goederen niet tijdig worden verkocht, teruggegeven of vernietigd. Een ontoereikende registratie van het goederenbeslag leidt daardoor tot risico's als:

- het administratief zoekraken van in beslaggenomen goederen;
- eventuele waardevermindering van in beslaggenomen voorwerpen; en
- ondoelmatige kosten voor opslag.

Samenvattend ontbreekt het aan een duidelijk verband tussen hetgeen dat in beslag genomen is door opsporingsinstanties, de registratie van de in beslag genomen goederen en de registratie hiervan bij Domeinen Roerende Zaken en de strafzaak bij het OM. Ook hier is het noodzakelijk om in samenwerking met de ketenpartners te komen tot een uniforme werkwijze binnen het OM, en landelijk eenduidige afspraken te maken over het goederenbeslag.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen de beheersing van de afpakketen van het Ministerie van JenV over 2019 als een onvolkomenheid. We bevelen de minister aan om:

- structurele maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat alle executeerbare ontnemingsmaatregelen juist en tijdig worden geregistreerd en ook tijdig kunnen worden overgedragen aan het CJIB;
- prioriteit te geven aan het inzichtelijk maken van het aantal in beslag genomen geldelijke zaken en de actuele status hiervan, zodat deze in de saldibalans van 2020 juist en volledig kunnen worden verantwoord;
- binnen de keten te komen tot een uniforme werkwijze (zowel wat processen als IT-systemen betreft) en landelijk eenduidige afspraken te maken over de beheerprocessen in de afpakketen, in nauwe samenwerking met de ketenpartners.

4.3.3 Prestatieverklaringen

Een prestatieverklaring is de formele bevestiging dat een product of dienst daadwerkelijk is geleverd, dat de levering aan de eisen voldoet en voor de afgesproken prijs is gefactureerd. Wanneer het ministerie een betaling heeft gedaan voor een product of dienst, moet een daartoe bevoegde functionaris zo'n prestatieverklaring, inclusief onderbouwing, in de financiële administratie opnemen. Dit is nodig om de rechtmatigheid van de betaling te kunnen aantonen. Als de prestatieverklaring ontbreekt en niet kan worden vastgesteld dat de levering heeft plaatsgevonden, kan dit leiden tot een onzekerheid in de financiële rechtmatigheid.

In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar hebben wij extra aandacht gevraagd voor het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop. Wij troffen namelijk nog diverse gevallen aan waarbij de prestatieverklaring in eerste instantie ontbrak, ondanks de inspanningen van het ministerie, die tot minder onzekerheden in de rechtmatigheid hadden geleid. Ook stuitte wij op diverse gevallen waarin de prestatieverklaring niet aan de gestelde eisen voldeed.

Wij zien dat de Directie Financieel-Economische zaken van het ministerie in 2019 hard heeft gewerkt om het proces rond het afgeven van prestatieverklaringen te verbeteren. In de praktijk blijkt het echter niet eenvoudig om dit proces op orde te krijgen. De genoemde

directie heeft bij alle departementsonderdelen op basis van deelwaarnemingen een onderzoek verricht naar prestatieverklaringen. Daarnaast zijn er bij alle departementsonderdelen gesprekken gevoerd om te achterhalen waarom de kwaliteit van prestatieverklaringen niet toereikend is en om de bewustwording over het belang van prestatieverklaringen te vergroten. Uit de werkzaamheden van DFEZ blijkt dat:

- bij de departementsonderdelen onvoldoende kennis aanwezig is van de eisen waaraan prestatieverklaringen moeten voldoen;
- prestatieverklaringen veelal wel in de administratie aanwezig zijn maar niet goed zijn geregistreerd in Leonardo, het financieel-logistiek transactie- en informatiesysteem van het Ministerie van JenV;
- in de 149 deelwaarnemingen die de Directie Financieel-Economische Zaken risicogericht heeft gecontroleerd, slechts bij 45% van de administratieve posten een prestatieverklaring aanwezig was, waarvan de kwaliteit voldoende is.

De bevindingen van de ADR die wij hebben gereviewd, bevestigen het beeld van DFEZ. Prestatieverklaringen zijn vaak niet op de afgesproken wijze vastgelegd in Leonardo. Prestatieverklaringen die in Leonardo zijn opgenomen zijn verder niet altijd van voldoende kwaliteit om vast te kunnen stellen dat de desbetreffende prestatie rechtmatig is geleverd.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen het proces rond prestatieverklaringen van het Ministerie van JenV over 2019 als een onvolkomenheid. We bevelen de minister aan om:

- te bewerkstelligen dat prestatieverklaringen direct bij de controle en de boeking op de juiste manier als brondocumentatie worden opgenomen in Leonardo;
- te bewerkstelligen dat een (kwalitatief) voldoende onderbouwing van prestatieverklaringen in Leonardo afdwingbaar wordt door middel van verplicht in te vullen velden die voorwaardelijk zijn voor de betaling van een factuur;
- te zorgen voor voortzetting van de (periodieke) interne controles van de afdeling Financial Control op de aanwezigheid en de kwaliteit van de onderbouwing van geleverde prestaties en afhankelijk van de uitkomsten maatregelen te treffen ter verbetering.

4.3.4 Financiële administraties en verantwoording

Wij hebben in ons onderzoek vastgesteld dat de administratieve discipline bij het Ministerie van JenV verbetering behoeft. Het gaat hierbij in het bijzonder om tekortkomingen die in de financiële administraties en de verantwoordingen zijn vastgesteld bij het beheer van voorschotten, verplichtingen, derdenrekeningen en memo- en herstelboekingen. Door deze tekortkomingen loopt het ministerie het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie fouten bevat.

Voorschotten- en verplichtingenbeheer

De beleidsafdelingen van het ministerie geven niet altijd of niet altijd tijdig opdracht tot het (af)boeken van verplichtingen en voorschotten. Het in- en afboeken gebeurt vaak pas ná het versturen van de beschikking. Een risico hiervan is dat de administratieve registratie niet tijdig (of zelfs helemaal niet) plaatsvindt, terwijl de betreffende rechtshandelingen al zijn verricht. De in 2019 geconstateerde fouten in de verplichtingen doen zich voor bij het boeken van meerjarige verplichtingen, negatieve bijstellingen, het verhogen van verplichtingen en verplichtingen die zijn aangegaan bij afrekeningen.

Uit de controlebevindingen van de ADR blijkt dat:

- voor € 16,2 miljoen aan fouten door het ministerie is gecorrigeerd in de verplichtingen als gevolg van de bevindingen van de ADR;
- voor € 153,9 miljoen aan fouten door het ministerie is gecorrigeerd in de voorschotten als gevolg van de bevindingen van de ADR.

Derdenrekeningen

Op een derdenrekening kunnen uiteenlopende ontvangsten en uitgaven worden vastgelegd, zoals ontvangsten uit subsidies, cofinanciering en uitgaven die bij derde partijen kunnen worden gedeclareerd.

Deze ontvangsten en uitgaven leiden niet tot mutaties in de begroting van het ministerie. De rekening heeft als functie om inzicht te kunnen bieden in de geldstromen waarbij derden betrokken zijn. Ten opzichte van de derde partijen moet het ministerie zich namelijk kunnen verantwoorden over bedragen die zijn ontvangen en de uitgaven die daarmee worden gefinancierd. Hiertoe worden op de betreffende afdelingen binnen het ministerie primaire registraties bijgehouden. Voor een goed beheer moet de derdenrekening periodiek worden geanalyseerd. Dan moet worden gezorgd dat de bedragen op de derdenrekening overeenkomen met de primaire registraties bij de betreffende afdelingen.

Het beheer van de derdenrekening van het Ministerie van JenV voldoet niet aan de gestelde eisen. Het gevolg hiervan is dat het ministerie onvoldoende in staat is zich te verantwoorden over de besteding van bedragen die het van derde partijen heeft ontvangen.

Het risico bestaat dat uitgaven, die niet aantoonbaar zijn, als niet subsidiabel worden aangemerkt met als gevolg dat de van derden ontvangen bedragen terug moeten worden betaald.

Memo- en herstelboekingen

Tot slot de onderbouwing van zogenoemde ‘memo- en herstelboekingen’. Dergelijke boekingen vinden vaak plaats op het einde van het jaar bij het opmaken van de verantwoording. Het is van belang dat dergelijke boekingen/correcties deugdelijk worden onderbouwd zodat achteraf ordelijk en controleerbaar kan worden nagegaan waarom een bepaalde correctie heeft plaatsgevonden. Het komt bij het Ministerie van JenV regelmatig voor dat de onderbouwing van memo- en herstelboekingen in de financiële administratie ontbreekt. Hierdoor kan (achteraf) niet worden vastgesteld of deze boekingen rechtmatig en juist zijn. Dit geldt voor ongeveer 60% van de onderzochte boekingen, zo blijkt uit de controlebevindingen van de ADR.

Conclusie en aanbevelingen

We beoordelen de financiële administraties en verantwoording van het Ministerie van JenV over 2019 als een onvolkomenheid. We bevelen de minister aan om de administratieve discipline rond de financiële administraties en verantwoording te verbeteren en de bestaande regels en procedures op de benoemde onderdelen strikter na te leven.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Informatiebeveiliging - onvolkomenheid opgeheven, realisatie naar centrale sturing en risicobeheersing

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang zijn. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar

een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Ministerie van JenV

Het Ministerie van JenV bestaat uit een centrale organisatie (het ministerie) en een veelheid aan decentrale organisatieonderdelen en/of daaraan verbonden organisaties (zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en de politie). De minister van JenV is in 2018 gestart met een meer centrale aansturing en beheersing van de informatiebeveiliging. Dit betreft naast het creëren van centraal inzicht in informatiebeveiliging ook een cultuuromslag in de hele organisatie.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 bevalen wij aan om de bij het risicomanagement al ingeslagen weg voort te zetten en af te ronden, zodat de werking daarvan blijkt. We constateren dat de aanbeveling uit ons verantwoordingsonderzoek over 2018 over het verbeteren van de centrale sturing op het risicomanagement in 2019 is opgevolgd. Over 2019 resulteert de centrale sturing en beheersing in een verbetering op alle 4 de aandachtsgebieden (governance, inrichting van de organisatie, risicomanagement en incidentmanagement).

Beeld over 2019

Wij constateren bij het Ministerie van JenV een grote voortgang op de sturing van informatiebeveiliging. Wel constateren we op het aandachtsgebied incidentmanagement ook een (laag) risico. Er is een veelheid aan documentatie over informatiebeveiliging (verschillende processen), waardoor het zou kunnen dat medewerkers niet weten welk proces gebruikt moet worden om bijvoorbeeld een incident te registreren.

Het formeel vastgelegde proces bij het ministerie, dat bepaalt met wie medewerkers contact moeten opnemen als er een beveiligingsincident plaatsvindt (het escalatieproces), bevindt zich in de implementatiefase. Hierdoor bestaat de kans dat er geen volledig centraal overzicht is van de belangrijkste incidenten, met het risico dat er niet gecommuniceerd wordt over beveiligingsgebeurtenissen en dat zwakke plekken in de beveiliging blijven bestaan.

Conclusie en aanbevelingen

Door de minister van JenV is op alle aandachtsgebieden een duidelijke stap voorwaarts gezet, door de realisatie van meer centrale aansturing en risicobeheersing. Daarom wordt de onvolkomenheid die wij in het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden op informatiebeveiliging opgeheven. Wel vragen we aandacht voor het risico dat nog wordt gelopen op het gebied van het incidentmanagement, waarbij we de volgende aanbevelingen doen om dit risico te beheersen:

- Zorg voor een adequaat beheer en overzicht van de documentatie over informatiebeveiliging (veel verschillende processen), waardoor medewerkers weten welk proces gehanteerd moet worden bij bijvoorbeeld het registreren van incidenten;
- Zorg voor een volledige implementatie en verankering van de escalatieprocedure, zodat er in tijden van crisis op de juiste wijze wordt gecommuniceerd over incidenten in de informatiebeveiliging.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019a).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.² Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 2).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 2 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste twee stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Lifecycle management: inzicht in ICT-landschap heeft meer aandacht nodig

De CIO van het Ministerie van JenV heeft risicovolle applicaties in beeld gebracht met een portfolio. Dit portfolio bevat applicaties van de verschillende onderdelen van het Ministerie van JenV. Dit portfolio wordt ook gebruikt voor het informatiebeveiligingsbeleid. Dit overzicht van applicaties biedt de CIO op centraal niveau inzicht in belangrijke applicaties en bijbehorende risico's voor het primaire proces. Het geeft de CIO aanknopingspunten om te sturen op bestaande ICT.

Dit inzicht is echter nog niet volledig. Van de gemeenschappelijke applicaties binnen het Ministerie van JenV zijn de financiële aspecten specifiek per applicatie in beeld. Dit beeld helpt bij het voorkomen van ondoelmatige besteding van middelen en bij het zorgen voor voldoende financiële middelen om de continuïteit van de applicaties en daarmee van het beleid te borgen. Er is op centraal niveau echter geen inzicht in de levenscyclus en de financiële aspecten van de diverse andere applicaties die binnen het ministerie worden gebruikt. Wel beschikt de CIO over een algemeen beeld van de financiële aspecten van het ICT-landschap. De kostenverhouding tussen instandhouding, doorontwikkeling en vernieuwing van ICT is per onderdeel bekend bij de CIO.

Wij merken het centrale inzicht in de status van het ICT-landschap bij het Ministerie van JenV aan als aandachtspunt. Door de beperkte mate van inzicht bestaat het risico dat het

beleid en de plannen niet zijn afgestemd op de behoefte in het landschap en dat onderhoud, vernieuwing en vervanging van ICT-systemen en applicaties niet tijdig kunnen worden gepland. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van toekomstig beleid moeilijk zeker te stellen, omdat niet bekend is wat de benodigde applicaties nog kunnen, hoelang ze nog meegaan en wat nodig is om de uitvoering van dit beleid te garanderen.

Het ministerie is bezig met het verbeteren van het inzicht in de applicatieportfolio's van de organisaties die deel uitmaken van het bestuursdepartement én de taakorganisaties. De kansen voor het verbeteren van inzicht in het applicatielandschap zitten volgens het Ministerie van JenV vooral in het verkrijgen van een scherper meerjarig beeld van de status van het applicatielandschap en in de veranderagenda waarin staat wat er met verouderde applicaties moet gebeuren. Wij moedigen deze ontwikkeling aan.

Het verbeteren van het inzicht op centraal niveau helpt bij het verder vormgeven van het lifecycle management. We zien dat er op het Ministerie van JenV al geruime tijd aandacht is voor de balans tussen vernieuwing en beheer en voor de gevolgen van verouderde ICT voor de continuïteit van de taakuitvoering. Met beter inzicht in de status van het ICT-landschap kan de CIO gericht sturen op het onderhoud van ICT bij de onderdelen en daarmee op de continuïteit van de taakuitvoering van het ministerie.

Conclusie en aanbevelingen

De CIO heeft inzicht in risicovolle ICT-applicaties binnen de verschillende onderdelen van het ministerie. Dit inzicht is echter niet volledig en behoeft aandacht.

We bevelen dan ook aan om op centraal niveau het inzicht in de levenscyclus en financiële aspecten van ICT-applicaties te verbeteren. Zonder dit inzicht kan de CIO niet voldoende sturen op de continuïteit van primaire processen binnen het ministerie en op het onderhouden van het ICT-landschap. Wij bevelen de minister daarom ook aan om de huidige voorstellen voor het verbeteren van inzicht in de applicatieportfolio's van de onderdelen op korte termijn in praktijk te brengen.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van JenV en van de minister voor Rechtsbescherming.

Wij hebben ons onderzoek gericht op twee beleidsthema's die een grote impact hebben op de Nederlandse samenleving: *huiselijk geweld* (inclusief kindermishandeling) en *georganiseerde criminaliteit*. Het gaat in beide gevallen om een omvangrijk en hardnekkig vraagstuk. Het aanpakken van deze vraagstukken is niet eenvoudig, omdat er een groot aantal professionals en organisaties vanuit verschillende sectoren bij betrokken is. Elk van hen heeft specifieke taken en verantwoordelijkheden. Gezamenlijk vormen zij een keten die, respectievelijk een netwerk dat voor de opdracht staat om (in het geval van huiselijk geweld) kinderen en jeugdigen te beschermen die in (acute) onveiligheid verkeren, dan wel (in het geval van georganiseerde criminaliteit) de ondermijning van de samenleving een halt toe te roepen. Bij de uitvoering van het beleid op deze beide terreinen is het van belang dat de betrokken partijen effectief samenwerken, elkaar adequaat informeren, gezamenlijke afwegingen maken en actie ondernemen.

In het onderzoek naar de acute jeugdbescherming hebben wij onderzocht of de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtshouders en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat zijn om adequaat op te treden in situaties die acuut onveilig zijn voor kinderen (§ 5.1).

In het onderzoek naar de aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit hebben wij geïnventariseerd wat kritische succesfactoren zijn in de regionale samenwerking tussen diverse overheidsinstanties bij het bestrijden van ondermijning (§ 5.2).

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van JenV (§ 5.3).

5.1 Acute jeugdbescherming

5.1.1 Inleiding



Kinderen zijn voor hun ontwikkeling afhankelijk van hun ouder(s).³ Zij moeten hun kind verzorgen en opvoeden, zodat het kan uitgroeien tot een zelfstandige volwassene. Maar als ouders tijdelijk of structureel niet in staat blijken om voor hun kind te zorgen, hoort

de overheid het kind op een passende manier te beschermen en op te vangen. Dit ligt sinds 1989 vast in het *Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind*. In beginsel vervult de overheid hierbij een ondersteunende, faciliterende rol. Dat verandert als de problemen in de thuissituatie dusdanig groot zijn dat er sprake is van een acuut onveilige situatie voor het kind. Dan moet de overheid *direct* ingrijpen. De kinderrechter legt in deze situatie hulpverlening op door middel van kinderschermingsmaatregelen.

Huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland

Als de overheid moet ingrijpen, is er vaak sprake van kinderen die door hun ouders worden verwaarloosd of misbruikt of die getuige of slachtoffer zijn van huiselijk geweld binnen het gezin.

Feiten en cijfers rond huiselijk geweld en kindermishandeling

Huiselijk geweld kan vele gedaantes aannemen, zoals fysieke of psychische mishandeling, seksueel geweld, verwaarlozing, vernedering of overmatige controle. In Nederland zijn ieder jaar meer dan 100.000 kinderen getuige en/of slachtoffer van huiselijk geweld. Voor kinderen is dit geweld zeer ingrijpend. Het kan grote gevolgen hebben – ook voor heel jonge kinderen. (Verwey-Jonker Instituut, 2018). Tussen de 90.000 en 127.000 kinderen hebben jaarlijks te maken met ten minste één vorm van kindermishandeling. Dit is circa 3% van alle kinderen van 0 tot en met 17 jaar (Alink et al., 2018).

Hulpverlening in ‘vrijwillig kader’

Als ouders problemen hebben met de opvoeding van hun kind(eren), is er doorgaans eerst vrijwillige hulpverlening actief rond het gezin. Professionele (gemeentelijke) instanties zoals het sociale wijk- of buurtteam, het Centrum voor Jeugd en Gezin of een instelling voor jeugdhulpverlening staan het gezin dan bij. Het komt echter voor dat ouders niet meer openstaan voor hulp, of dat de vrijwillige hulpverlening ontoereikend blijkt.

Beoordeling zorgen over gezin aan Jeugdbeschermingstafel

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg (waaronder de jeugdbescherming). Sindsdien zijn gemeenten regionale samenwerkingsverbanden aangegaan waarin de jeugdzorg is georganiseerd, de jeugdregio's. In een groot aantal van deze jeugdregio's zijn zogeheten Jeugdbeschermingstafels opgericht. Daar bespreken alle bij het gezin betrokken hulpverleners gezamenlijk wat de zorgen over de opvoedingssituatie van een kind zijn en welke mogelijkheden er zijn om ernstige zorgen op te heffen. Beoordeeld wordt of de ingeschakelde hulp voldoende is om de ontwikkelingsdreiging van het kind weg te nemen. Wanneer de acties en resultaten niet voldoende zijn, wordt de Raad voor de Kinderbescherming – een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van JenV – gevraagd een beschermingsonderzoek te starten. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of er sprake is van een zodanig bedreigde opvoedsituatie dat hulpverlening in het ‘gedwongen kader’ nodig is.

Hulpverlening in ‘gedwongen kader’

In acute situaties kunnen de uitkomsten van een beschermingsonderzoek niet worden afgewacht. Dan verzoekt de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter om *spoedmaatregelen* op te leggen waarmee het kind in kwestie snel in veiligheid kan worden gebracht. Het gaat dan doorgaans om een combinatie van:

1. een *voorlopige ondertoezichtstelling* (wat inhoudt dat het kind een gezinsvoogd krijgt die de ouders adviezen geeft over de opvoeding – gericht op het vaardiger maken van ouders en kind – en hierover met de ouders afspraken maakt waaraan zij verplicht zijn mee te werken);
2. een *machtiging tot uithuisplaatsing* van het kind (wat inhoudt dat het kind tijdelijk in de crisisopvang – bij een crisispleeggezin, in een crisisgroep of op een crisisplaats in een jeugdinstelling – wordt geplaatst).⁴

Deze maatregelen worden door de kinderrechter *dwingend* opgelegd. De uitvoering van spoedmaatregelen is voorbehouden aan – namens de minister van JenV – gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming. Zij leveren de gezinsvoogd en regelen de uithuisplaatsing van het kind.

Feiten en cijfers rond ondertoezichtstelling

In Nederland komt jaarlijks ongeveer 0,5%⁵ van de circa 3,5 miljoen kinderen onder de 18 jaar in aanraking met de Raad voor de Kinderbescherming, de kinderrechter en een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming. In ruim 2/3 van de gevallen wordt besloten tot van een vorm van ondertoezichtstelling (voorlopig dan wel definitief).

Verantwoordelijkheidsverdeling rond jeugdbescherming

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulpverlening, de preventieve jeugdbescherming en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. Deze decentralisatie van de jeugdzorg had onder meer tot doel om met een wijkgerichte aanpak de zorg dichterbij het kind te brengen. Onveilige situaties in gezinnen zouden eerder door sociale wijk- en buurtteams worden gesignaleerd. De verwachting was dat dit een dempend effect zou hebben op het beroep op (acute) jeugdbescherming.

Ons onderzoek

Het functioneren van de jeugdbescherming in ons land staat de laatste jaren in een negatief daglicht. In de media verschijnen regelmatig publicaties over het ontbreken van tijdige en passende bescherming voor kinderen in nood. Ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (Inspectie GenJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) zijn zeer kritisch over het functioneren van de jeugdbescherming. In een rapport dat beide toezichthouders eind 2019 samen uitbrachten, constateren zij dat kwetsbare kinderen die in hun

ontwikkeling worden bedreigd veel te lang moeten wachten op hulp. Kinderen komen op achtereenvolgende wachtlijsten terecht bij de sociale wijk- of buurtteams, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de gespecialiseerde jeugdhulp. Beslissingen van kinderrechtshouders kunnen soms niet worden uitgevoerd, omdat de jeugdhulp die in de beschikking is opgenomen niet beschikbaar is en ook niet beschikbaar komt (Inspectie GenJ & Inspectie JenV, 2019).

Tegen de achtergrond van deze wachtlijstproblematiek hebben wij onderzocht of kinderen die in een acuut onveilige situatie verkeren wel altijd direct in veiligheid worden gebracht. We zijn daartoe nagegaan of er in noodsituaties tijdig spoedmaatregelen worden opgelegd en uitgevoerd.

Wij hebben door middel van data-analyse de doorlooptijd onderzocht van spoedmaatregelen die in 2018 en in de eerste helft van 2019 zijn opgelegd en uitgevoerd. Aanvullend hebben we in twee jeugdregio's gesprekken gevoerd met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtshouders en gezinsvoogden van gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming. Deze gesprekken gingen over de wijze waarop kinderen in acute situaties door de overheid in het gedwongen kader worden beschermd.

We hebben ook gekeken naar de ontwikkeling van het aantal spoedmaatregelen dat de afgelopen jaren door kinderrechtshouders is opgelegd.

Tot slot hebben we onderzocht welke afspraken de minister voor Rechtsbescherming met de Raad voor de Kinderbescherming heeft gemaakt over het oppakken van acute zaken. Daarbij zijn we ook nagegaan hoe de minister voor Rechtsbescherming ervoor zorgt dat deze afspraken worden nagekomen.

Het onderzoek haakt aan bij SDG-doelstelling 16 en in het bijzonder bij de tweede subdoelstelling daarbij, namelijk: "Een einde maken aan het misbruik, de exploitatie, de handel en van alle vormen van geweld tegen en het martelen van kinderen."

5.1.2 Doorlooptijden rond spoedmaatregelen

Hieronder bespreken we hoe het werkproces rond het opleggen en uitvoeren van spoedmaatregelen verloopt en welke doorlooptijden zijn gemoeid met de stappen in dit proces.

Spoedmelding

De Raad voor de Kinderbescherming is de enige instantie die bij de kinderrechtshouder kan vragen om het opleggen van een spoedmaatregel om een kind in veiligheid te brengen.⁶ De Raad voor de Kinderbescherming kan daartoe besluiten op grond van een spoedmelding van bijvoorbeeld een sociaal wijk- of buurtteam, Veilig Thuis⁷ of de politie.

Zulke spoedmeldingen komen binnen bij een van de 15 locaties van de Raad voor de Kinderbescherming en worden behandeld door gespecialiseerde 'triagemedewerkers' die in staat zijn om onder (tijds)druk de aard van spoedmeldingen te beoordelen en de juiste (vervolg)acties in gang te zetten. Uit ons onderzoek blijkt dat deze triagemedewerkers spoedmeldingen altijd direct oppakken.

Lang niet alle verzoeken om een spoedmaatregel die bij de Raad voor de Kinderbescherming binnenkomen, monden overigens uit in door kinderrechtters opgelegde spoedmaatregelen. Bij ongeveer 50% van de spoedmeldingen wordt, nadat de ernst van de situatie is beoordeeld, een lichtere vorm van hulpverlening ingezet. De Raad bekijkt altijd eerst samen met de melder of alternatieve interventies mogelijk zijn. Zo'n alternatieve interventie kan bijvoorbeeld inhouden dat een kind vrijwillig de nacht doorbrengt bij een pleeggezin of bij vrienden/familie binnen het netwerk van het gezin, bijvoorbeeld bij de andere ouder als de ouders gescheiden zijn.

Ingrijpen door Raad voor de Kinderbescherming

Wanneer in een gezin sprake is van huiselijk geweld en kindermishandeling, kan ernstige psychiatrische problematiek bij de ouders, al dan niet in combinatie met alcohol- en/of drugsgebruik, een rol spelen. Regelmatig kunnen of willen zulke ouders niet meewerken aan oplossingen die door de vrijwillige hulpverlening worden aangedragen om de thuissituatie voor de kinderen veilig te maken. In die gevallen is ingrijpen door de Raad voor de Kinderbescherming onontkoombaar. De Raad voor de Kinderbescherming komt dan met spoed in actie om te zorgen dat de kinderrechtter het kind direct voorlopig onder toezicht stelt en indien nodig uit huis laat plaatsen.⁸

Wij hebben vastgesteld dat op alle locaties van de Raad voor de Kinderbescherming de benodigde capaciteit voor de afhandeling van spoedmaatregelen is gewaarborgd. Spoedmaatregelen krijgen altijd prioriteit.

Op 3 locaties (Rotterdam, Amsterdam en Breda) is hiervoor een speciaal spoedteam operationeel. Medewerkers van deze teams beoordelen en behandelen alleen spoedmeldingen. Bij voldoende ruimte voeren zij ook het onderzoek na de spoedinterventie uit. Op de andere locaties van de Raad voor de Kinderbescherming zijn medewerkers die spoedmaatregelen behandelen ook belast met andere taken. Spoedmeldingen verstoren in dat geval het reguliere werkproces. Spoedmeldingen buiten kantooruren worden op alle locaties van de Raad opgevangen door een piketdienst op basis van een bereikbaarheidsrooster.

Tijdsbeslag afhandeling van spoedmeldingen bij Raad voor de Kinderbescherming

De bewerkingstijd van een spoedmaatregel is volgens de Raad voor de Kinderbescherming gemiddeld 17 uur. In 2018 werden in totaal 1.920 spoedmaatregelen opgelegd. Dat bracht een capaciteitsinzet voor spoedmaatregelen met zich mee ter grootte van 28 fte. De capaciteit voor het raadsonderzoek dat volgt ná de spoedinterventie is daarin niet meegenomen.

Beschikking door kinderrechter

Spoedmeldingen die vanwege de ernst van de situatie niet kunnen worden afgehandeld met een interventie op basis van vrijwillige hulpverlening, worden door de Raad voor de Kinderbescherming direct aan de kinderrechter voorgelegd. Deze ziet zich vrijwel altijd genoodzaakt om het kind onmiddellijk onder voorlopig toezicht te stellen. Vaak geeft de kinderrechter tegelijkertijd een machtiging af om het kind uit huis te plaatsen.

De in ons onderzoek betrokken kinderrechters gaven zonder uitzondering aan dat zij zelden twijfelen aan de door de Raad voor de Kinderbescherming voorgelegde situatie. Zo goed als altijd is het volstrekt evident dat er sprake is van een acuut onveilige situatie.

Het opleggen van spoedmaatregelen gebeurt zonder wederhoor van de ouders. Binnen 14 dagen na de beschikking van de kinderrechter dient de zaak te worden behandeld op zitting. Bij die gelegenheid worden de ouders wél gehoord. De kinderrechter beoordeelt op dat moment of de beschikking op juiste gronden is afgegeven. Zo ja, dan blijven de opgelegde maatregelen van kracht.

Wij hebben vastgesteld dat, ondanks het tekort aan voldoende gekwalificeerde kinderrechters, de benodigde capaciteit voor de oplegging van spoedmaatregelen bij de rechtbanken is gewaarborgd. Ook hier gaat spoed altijd voor en er is altijd een kinderrechter die piketdienst heeft om verzoeken tot het opleggen van spoedmaatregelen te beoordelen.

Tijdsbeslag afhandeling spoedmaatregelen bij rechtbanken

Tijdens kantooruren komen verzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming voor het treffen van spoedmaatregelen (na een vooraankondiging per mail of per telefoon) via een fax binnen bij de griffie van de rechtbank.⁹ Medewerkers van de griffie leggen het verzoek onmiddellijk voor aan een van de kinderrechters. Hiervoor is altijd een kinderrechter beschikbaar. De kinderrechter neemt het verzoek direct in behandeling en beslist binnen een uur. De beschikking van de kinderrechter wordt door een juridisch medewerker van de griffie opgesteld. De kinderrechter controleert en ondertekent de beschikking, waarna de griffie het document naar de belanghebbenden verstuurt. Uit onze data-analyse en steekproef bij de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat de uitspraak van de kinderrechter in alle gevallen op dezelfde dag was als het rekest (het verzoekschrift) van de Raad voor de Kinderbescherming.

Uitvoering uithuisplaatsing door instelling voor jeugdbescherming

Zodra de kinderrechter spoedmaatregelen voor een kind heeft opgelegd, wordt de feitelijke uithuisplaatsing met grote snelheid uitgevoerd door een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming. Dit houdt in dat het kind door medewerkers van deze instelling, veelal gezinsvoogden, direct in veiligheid wordt gebracht en binnen de crisisopvang (bij een crisispleeggezin of in een crisisgroep) wordt geplaatst.

Afhankelijk van de ernst van de situatie wordt eerst een plan gemaakt voor de manier waarop de uithuisplaatsing zal worden uitgevoerd. Goed overleg met de ouders is daarbij zeer wenselijk. Als ouders niet willen meewerken, schakelt de Raad voor de Kinderbescherming de politie in. Bij dergelijke uithuisplaatsingen zijn in de regel minimaal 2 politiemensen aanwezig, de onderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming en minimaal 2 gezinsvoogden. Vaak zijn meer gezinsvoogden noodzakelijk, zeker als het om meer kinderen in hetzelfde gezin gaat.

Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming hebben te maken met een groot personeelsverloop en zijn genoodzaakt te woekeren met de beschikbare menskracht. De instellingen geven prioriteit aan de veiligheid van het kind. Hiervoor is capaciteit beschikbaar, omdat ook hier spoed altijd voor gaat.

Gezinsvoogd: *“Een spoedmelding is niet anders dan een 112-melding, die pak je ook niet na een paar dagen pas op.”*

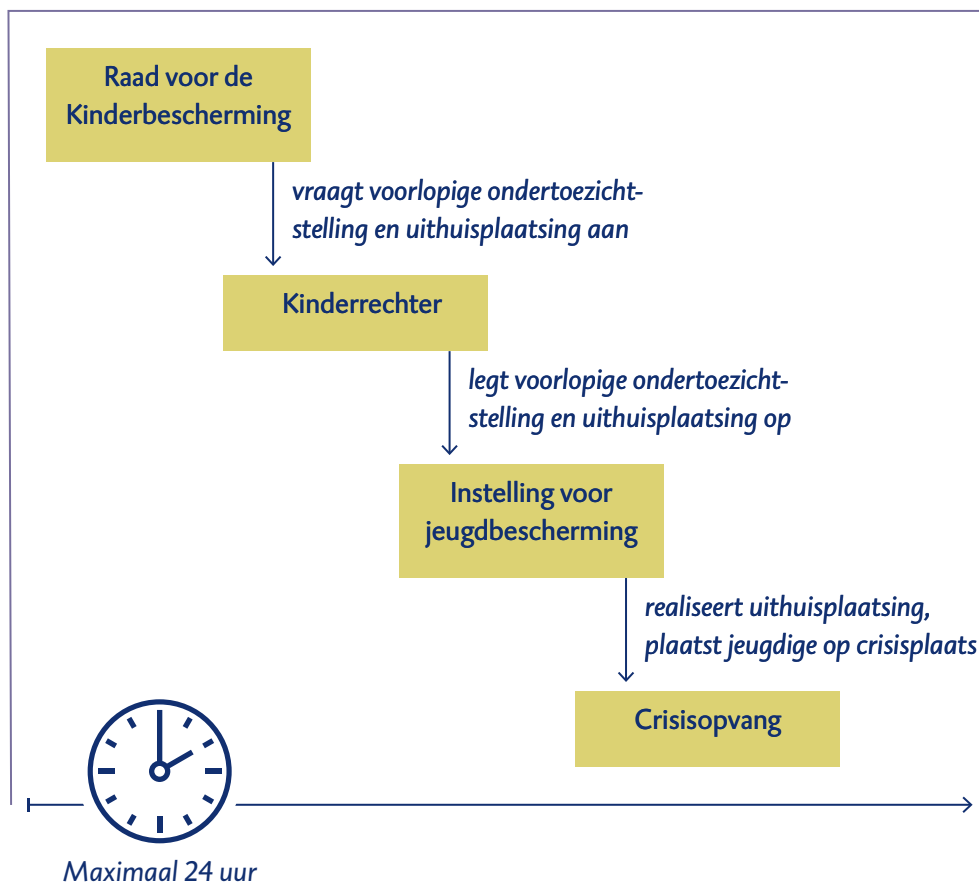
Uit ons onderzoek blijkt dat het de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming lang niet altijd lukt op de dag van uitvoering van spoedmaatregelen een vaste gezinsvoogd aan het kind te koppelen, maar dat dit enkele dagen duurt. In de Jeugdwet is vastgelegd dat een gezinsvoogd binnen 5 werkdagen contact dient op te nemen met betrokkenen.

Organisatie uitvoering spoedmaatregel door gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming

Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming bepalen zelf op welke manier ze de uitvoering van de spoedmaatregel organiseren. Bij de 2 in ons onderzoek betrokken instellingen komen spoedmaatregelen tijdens kantooruren binnen bij een bureaudienst. Vaak is de bureaudienst al vooraf door de Raad voor de Kinderbescherming ingelicht over de voorgenomen spoedmaatregelen. Buiten kantooruren draaien gezinsvoogden piketdienst of bereikbaarheidsdienst, of is er een afdeling spoedeisende zorg die de uitvoering van spoedmaatregelen verzorgt.

Figuur 3 geeft de uit ons onderzoek gebleken totale doorlooptijd van alle procestappen voor de oplegging en uitvoering van spoedmaatregelen weer.

In acute situaties van onveiligheid wordt een kind binnen een dag uit huis geplaatst



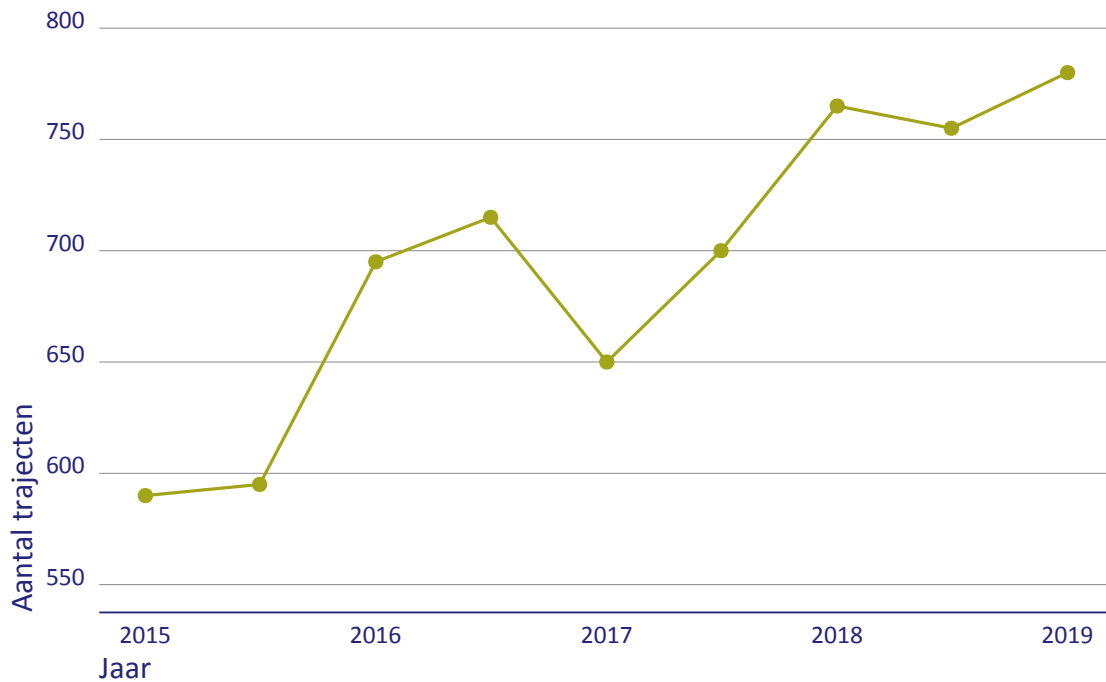
Figuur 3 Totale doorlooptijd processtappen van spoedmaatregelen

5.1.3 Ontwikkeling beroep op acute jeugdbescherming

Toename ondertoezichtstellingen sinds 2017

Het aantal gevallen waarin spoedmaatregelen zijn opgelegd, is de laatste jaren flink toegenomen. Medio 2017 waren er circa 650 voorlopige ondertoezichtstellingen; begin 2019 waren het er circa 780; zie figuur 4. Van de in de Jeugdwet beoogde verminderde inzet van acute jeugdbescherming is vooralsnog geen sprake.

Aantal voorlopige ondertoezichtstelling trajecten



Figuur 4 Voorlopige ondertoezichtstellingen 2015-2019

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar (verklaringen voor) de toename van het aantal opgelegde spoedmaatregelen. Zowel medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg Nederland als kinderrechtters in de onderzochte twee jeugdregio's brachten tijdens ons onderzoek naar voren dat in hun perceptie problematische situaties in gezinnen regelmatig onnodig escaleren als gevolg van te late signalering door sociale wijk- of buurtteams.¹⁰ Zij nemen waar dat bij sommige wijk- of buurtteams sprake is van gebrek aan kennis over de jeugdbescherming in het gedwongen kader en over de afwegingen die moeten worden gemaakt in urgente situaties. Sommige sociale wijk- en buurtteams – die van oudsher vooral ondersteuning en zorg aanbieden – zijn volgens onze gesprekspartners nog onvoldoende gewend om op te treden als jeugdbeschermer. Deze teams zijn volgens hen nog niet allemaal goed toegerust om de rol die ze sinds de invoering van de Jeugdwet hebben als het gaat om het signaleren van onveiligheid van kinderen, adequaat te vervullen. De te late signalering vormt volgens onze gesprekspartners een van de verklaringen voor de toename van het aantal opgelegde spoedmaatregelen.

In een onderzoek uit 2018 naar knelpunten in het functioneren van wijkteams wijst ook de Rekenkamer Rotterdam op de “handelingsverlegenheid van wijkteams die ontstaat door gebrek aan kennis en kunde” (Rekenkamer Rotterdam, 2018, p. 98). Deze observatie wordt bevestigd in een onderzoek van de Kinderombudsman Rotterdam uit hetzelfde jaar (Kinderombudsman Rotterdam, 2018, p. 41). In dat onderzoek wordt gesignaleerd dat in

Rotterdam nog niet alle wijkteams beschikken over de expertise die nodig is om te kunnen omgaan met complexe gezinsproblematiek waar sprake is van weerstand tegen hulpverlening.

Onze gesprekspartners wezen ons erop dat de toename van het aantal opgelegde spoedmaatregelen mede te maken kan hebben met het gegeven dat het vereiste hulpaanbod (op vrijwillige basis) waarmee escalatie in een gezinssituatie kan worden voorkomen, vaak niet beschikbaar is. Ook de inspecties GenJ en JenV hebben recent het ontbreken van voldoende hulpaanbod in het vrijwillige kader gesignaleerd (Inspectie GenJ & Inspectie JenV, 2019). Een kind met problemen in de thuissituatie krijgt vaak gedurende lange tijd niet de vereiste hulp en begeleiding. De wachttijden in de jeugd-ggz en andere jeugdhulp beslaan soms wel een jaar.¹¹ Het uitblijven van hulp en begeleiding kan leiden tot verergering van het probleem.

Het beeld dat oprijst uit de gesprekken die wij hebben gevoerd (en dat wordt bevestigd door de zojuist aangehaalde onderzoeken) is dat justitieel ingrijpen binnen 24 uur weliswaar is gegarandeerd in situaties die acuut onveilig zijn voor kinderen, maar dat *eerder* in de hulpverleningsketen problemen in gezinnen vaak onvoldoende worden onderkend.

Ontbreken van passende hulp na eerste crisiszorg

Een volgende vraag is of een kind *later* in de keten, als de situatie binnen een gezin eenmaal is geëscaleerd en er spoedmaatregelen zijn getroffen, wél de hulp en begeleiding krijgt dat het nodig heeft.

Onze gesprekspartners in de twee jeugdregio's wijzen ons erop dat, nadat een kind met spoed in veiligheid is gebracht, het in veel gevallen niet lukt om aansluitend een passende plaats voor het kind te vinden. Medewerkers van een spoedteam van de Raad voor de Kinderbescherming en gezinsvoogden gaven tegenover ons aan dat kinderen soms wel 3 maanden in een crisisopvang verblijven en dat er dan nog steeds geen geschikte plek is.

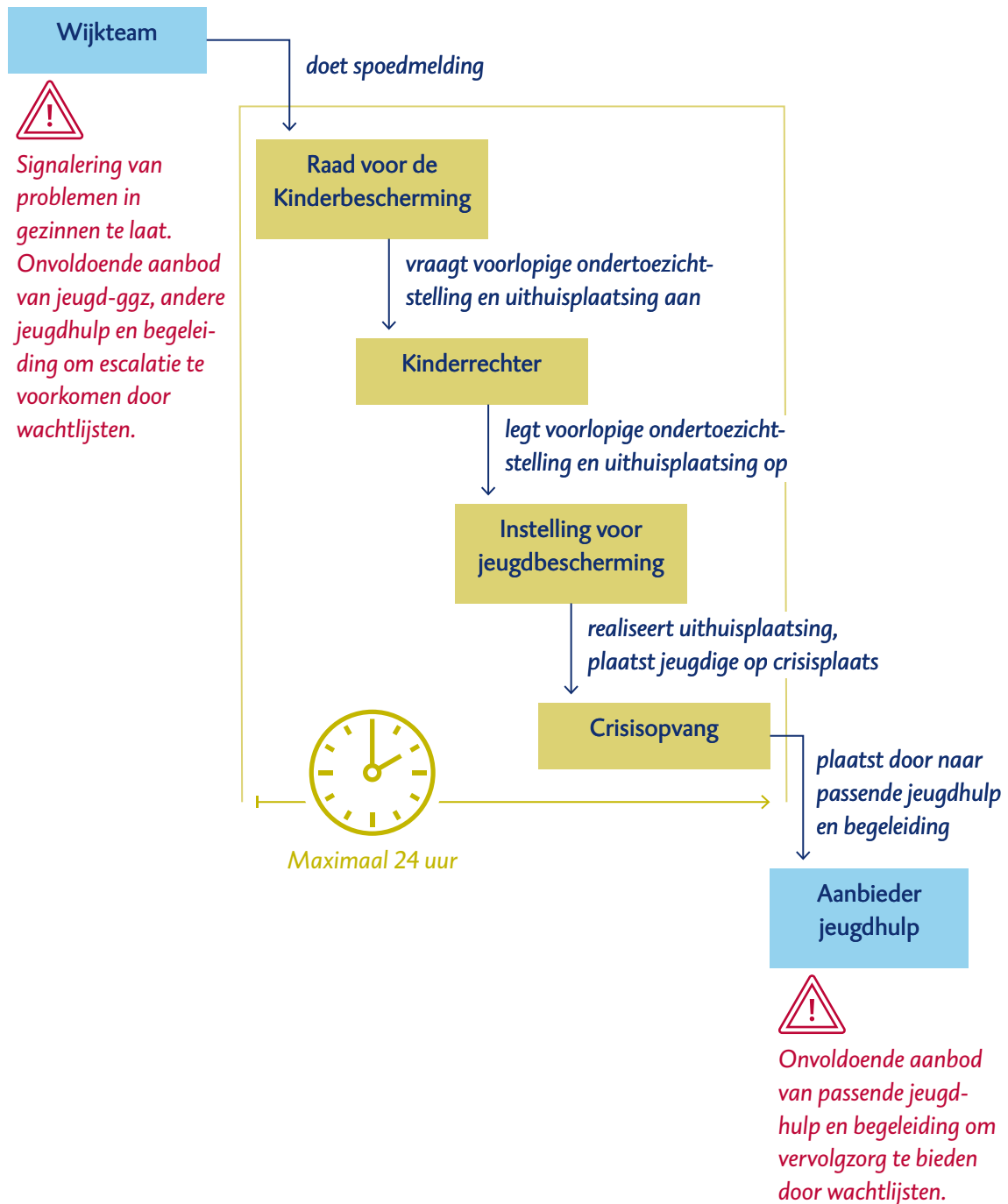
Ook de inspecties GenJ en JenV constateren in hun gezamenlijke rapport uit 2019 het gebrek aan passende hulpverlening na crisisplaatsingen (Inspectie GenJ & Inspectie JenV, 2019, p. 16).

Medewerker spoedteam Raad voor de Kinderbescherming: "In een crisissituatie volgt er altijd wel een oplossing, maar die is vaak niet passend voor het kind in kwestie."

Voor gespecialiseerde hulpverlening zijn de wachttijden soms zelfs langer dan 3 maanden. Officieel mag crisisopvang maar een maand duren.

We zien dus dat niet alleen voorafgaand aan justitieel ingrijpen maar ook daarna vaak geen tijdige en passende hulp en begeleiding wordt verleend aan kinderen; zie figuur 5.

Problemen in het voor- en natraject van crisissituaties



Figuur 5 Acute jeugdbescherming binnen de jeugdbeschermingsketen

5.1.4 Rol minister voor Rechtsbescherming

De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het functioneren en presteren van de Raad voor de Kinderbescherming. De minister heeft als ‘opdrachtgever’ van de Raad voor de Kinderbescherming in 2018 met de Raad afgesproken dat deze acute zaken direct oppakt en uitvoert. Deze afspraak is in het jaarplan 2020 van de Raad voor de Kinderbescherming opgenomen. Over het nakomen van deze afspraak dient de Raad voor de Kinderbescherming zich 4 keer per jaar schriftelijk te verantwoorden.

Verder is met de Raad afgesproken, als uitvloeisel van de bevindingen van de Inspectie JenV over de wachtlijsten bij de Raad de Kinderbescherming (Inspectie JenV, 2018), dat het al bestaande actieve wachtlijstbeheer verder wordt aangescherpt. In alle zaken waarin een kind (naar verwachting) langer dan 10 dagen op raadsonderzoek wacht, moeten op casus-niveau afspraken worden gemaakt met de melder over de veiligheid van het kind. Ook dient in iedere zaak te zijn vastgelegd wat de minimale vereisten zijn om de veiligheid voor het kind te kunnen garanderen en wie hierop vanuit de gemeente toezicht houdt. De aanscherpingen hebben als doel om doorlopend zicht te houden op de risico’s voor het kind (JenV, 2019).

Gezien het belang dat de minister hecht aan dit actieve wachtlijstbeheer, monitort de Raad voor de Kinderbescherming de afspraak hierover door middel van *compliance checks* en data-analyse.

Belang van actief wachtlijstbeheer

Ook de bevindingen uit ons onderzoek onderstrepen het belang van actief wachtlijstbeheer. Wij hebben vastgesteld dat van het aantal spoedmaatregelen dat tussen 1 januari 2018 en 1 juli 2019 moest worden opgelegd 30% (741 van de 2.471) is opgelegd tijdens een lopend beschermingsonderzoek of het wachten daarop. De veiligheid van kinderen die op de wachtlijst staan of die in onderzoek zijn kan dus tussentijds zodanig verslechteren, dat een spoedmaatregel alsnog noodzakelijk is.

Sinds 2015 zet de Raad voor de Kinderbescherming ook capaciteit in om ketenpartners, met name de sociale wijk- of buurtteams, beter te equiperen voor de hulpverlening op basis van dwang. De minister voor Rechtsbescherming vindt dat deze activiteit – gegeven de wachtlijstproblematiek – niet langer past bij de kerntaken van de Raad voor de Kinderbescherming (JenV, 2019). De Raad voor de Kinderbescherming kan zich bovendien op dit moment onvoldoende verantwoorden over de hiermee gemoeide tijd en het effect van deze tijdsinzet. Een tijdbestedingsonderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming – dat momenteel in voorbereiding is – moet hierin inzicht bieden.¹²

De minister voor Rechtsbescherming wil ook meer inzicht hebben in wat spoedmaatregelen kosten. Dat is op dit moment niet bekend, omdat spoedmaatregelen zowel bij de Raad voor de Kinderbescherming als bij de Raad voor de rechtspraak onderdeel zijn van een veel bredere ‘productgroep’. De voorbereidingen voor een kostprijsonderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming zijn onlangs gestart.

5.1.5 Conclusies en aanbeveling

Acute jeugdbescherming is gegarandeerd, maar..

De uitkomsten van dit onderzoek leveren een tweeledig beeld op. Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om binnen 24 uur kinderen die in acute nood verkeren voorlopig onder toezicht te stellen en/of uit huis te plaatsen.¹³

Al deze ketenpartners hebben in hun werkprocessen zodanige voorzieningen getroffen dat zij voor spoedmaatregelen 24 uur per dag, 7 per week bereikbaar en beschikbaar zijn. De benodigde capaciteit voor de afhandeling van spoedmaatregelen is gewaarborgd, doordat spoedmeldingen te allen tijde prioriteit krijgen.

Anderzijds komt uit ons onderzoek naar voren dat een kind in nood, nadat het met spoed in veiligheid is gebracht, lang niet altijd meteen de hulp en begeleiding krijgt die het nodig heeft. Het lukt als gevolg van de lange wachtlijsten in de jeugdzorg in veel gevallen niet om binnen een aanvaardbare termijn een geschikte, passende plaats voor het kind te vinden. Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor een toereikend aanbod van jeugdhulp (inclusief jeugd-ggz).

Justitieel ingrijpen in gezinnen vraagt veel capaciteit

Verder is het aantal kinderen dat met spoedmaatregelen te maken krijgt de laatste jaren niet afgenomen – zoals de bedoeling was ten tijde van de invoering van de Jeugdwet – maar toegenomen. En omdat spoed altijd vóór gaat, verdringt de afhandeling van de grote aantallen spoedmaatregelen (die in de regel relatief veel aandacht vragen) de reguliere werkzaamheden. Hiermee komt de toch al schaarse capaciteit van de in dit onderzoek betrokken ketenpartners nog verder onder druk te staan.

Sociale wijk- en buurtteams equiperen is van groot belang

Tot slot komt uit ons onderzoek naar voren dat, naast voldoende voorzieningen in de jeugd-ggz en andere jeugdhulp, de inzet die de Raad voor de Kinderbescherming pleegt om sociale wijk- of buurtteams beter te equiperen bij de signalering van probleemsituaties in gezinnen, volgens professionals in de jeugdhulpverlening van groot belang is. Verbetering van de kennis en vaardigheden bij sociale wijk- of buurtteams leidt ertoe dat bij probleemsituaties vaker kan worden volstaan met relatief lichte interventies en dat spoedmaatregelen (die in hoge mate traumatiserend zijn voor kinderen en hun ouders) kunnen uitblijven.

Wij bevelen de minister voor Rechtsbescherming daarom aan te onderzoeken in hoeverre continuering van deze inzet – gegeven de lopende discussie over de kerntaken van de Raad voor de Kinderbescherming – mogelijk is.

Extra geld voor jeugdzorg niet geoormerkt

Naar aanleiding van verdiepend onderzoek naar de signalen van gemeenten en jeugdregio's over tekorten op hun jeugdzorgbudget heeft het kabinet in 2019 besloten om voor de periode 2019-2021 € 1.020 miljoen extra ter beschikking te stellen aan gemeenten (VWS, 2019). In 2019 ontvingen gemeenten hiervan al eenmalig € 420 miljoen en in 2020 en 2021 zullen zij nog eens eenmalig € 300 miljoen extra krijgen. Volgens het kabinet worden gemeenten zo in staat gesteld om belangrijke en noodzakelijke veranderingen op gang te brengen en voldoende passende jeugdzorg te blijven bieden.

Wij willen erop wijzen dat dit extra budget, net als het overige geld dat sinds 2015 vanuit het Rijk aan gemeenten is verstrekt voor de financiering van de jeugdzorg, via het gemeentefonds loopt. Dit betekent dat de bedragen niet zijn geoormerkt en vrij besteedbaar zijn voor gemeenten. Gemeentebesturen leggen over de besteding van deze middelen alleen verantwoording af aan de gemeenteraad en niet aan het Rijk. Het is dus achteraf niet vast te stellen – noch door de minister van VWS, noch door de Algemene Rekenkamer – of het toegekende geld adequaat is geweest en of de beoogde doelmatigheid is bereikt. Dit geldt ook voor het extra budget voor jeugdzorg dat nu wordt verstrekt. Wij hebben deze kwestie al eerder onder de aandacht gebracht, in onze brief van 2 oktober 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Algemene Rekenkamer, 2019b).

5.2 Aanpak georganiseerde criminaliteit door Regionale Informatie- en Expertisecentra

5.2.1 Inleiding



Onderwerp en doel van ons onderzoek

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit vormt een prioriteit in het beleid van de minister van JenV. De minister heeft in 2008 gekozen voor het bundelen van de krachten op regionaal niveau omdat naast een sterke nationale aanpak van georganiseerde, ondermijnende misdaad het ook van groot belang werd geacht te komen tot een lokale interventiestrategie. De minister trekt daar – zeker de laatste jaren – een aanzienlijk budget voor uit (zie kader). Dit bundelen van krachten gebeurt in 10 Regionale Informatie- en Expertisecentra¹⁴ (RIEC's). In de RIEC's delen gemeenten,

de politie, het OM, de Belastingdienst en nog enkele andere overheidsinstanties informatie met elkaar over mogelijke ondermijnende criminele activiteiten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt binnen elk van de RIEC's bij een Regionale Stuurgroep RIEC, bestaande uit een afvaardiging van de convenantpartners. Elk RIEC heeft een RIEC-bureau. De medewerkers van dit RIEC-bureau verlenen ondersteuning aan, en bereiden de overleggen voor van, de partners. Zij bewaken de agenda en beheren ook het gezamenlijke informatiesysteem. Zij voeren ook analyses uit of werken samen met convenantpartners aan interventieadviezen. De uiteindelijke interventies worden uitgevoerd door de convenantpartners binnen hun eigen taakgebied en bevoegdheden.

Financiering regionale samenwerking bij aanpak van ondermijning

De minister van JenV heeft tussen 2012 en 2018 jaarlijks circa € 8 miljoen uitgetrokken voor de RIEC's. Gemeenten en andere RIEC-partners droegen in deze periode jaarlijks voor eenzelfde bedrag bij aan de kosten van de RIEC's. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is daarnaast incidenteel geld voor de aanpak van ondermijning uitgetrokken. Dit betekende een extra financiële impuls voor de RIEC's en hun landelijke pendant, het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Het totale RIEC's-/LIEC-budget voor de periode 2019-2021 is zodoende fors hoger dan daarvoor: ging het in 2017 nog om € 8 miljoen en in 2018 om € 13 miljoen van de begroting van JenV, in 2019 groeide dit totaalbedrag naar € 51 miljoen.

Signalen die kunnen wijzen op ondermijnende activiteiten zijn ongebruikelijke vastgoed- en/of geldtransacties, onregelmatig energieverbruik, dubieuze vergunningaanvragen of anderszins verdachte gedragingen. De informatie over dit soort signalen wordt door de RIEC-partners gezamenlijk geanalyseerd, waarna eventuele strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale interventies in een casus onderling worden afgestemd. Deze zogenoemde 'integrale casusaanpak' in RIEC-verband vormt het onderwerp van ons onderzoek.

Met het onderzoek wilden wij de succesfactoren van de integrale casusaanpak opsporen: welke aspecten zijn bij de samenwerking van belang om resultaat te boeken? We hebben dit bij twee RIEC's geïnventariseerd aan de hand van een casus die door de RIEC's zelf is aangedragen als een succesvolle casus. Ook het LIEC, dat de RIEC's bij regio-overstijgende vraagstukken ondersteunt, hebben we hierover bevestigd.

Het onderzoek haakt aan bij SDG-doelstelling 16 en in het bijzonder bij de vierde subdoelstelling daarbij, namelijk: "Tegen 2030 ongewettigde financiële en wapenstromen aanzienlijk indijken, het herstel en de teruggave van gestolen goederen versterken en alle vormen van georganiseerde misdaad bestrijden."

Overzicht van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)



Figuur 6 Overzicht van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)

Belangrijkste onderzoeksuitkomsten

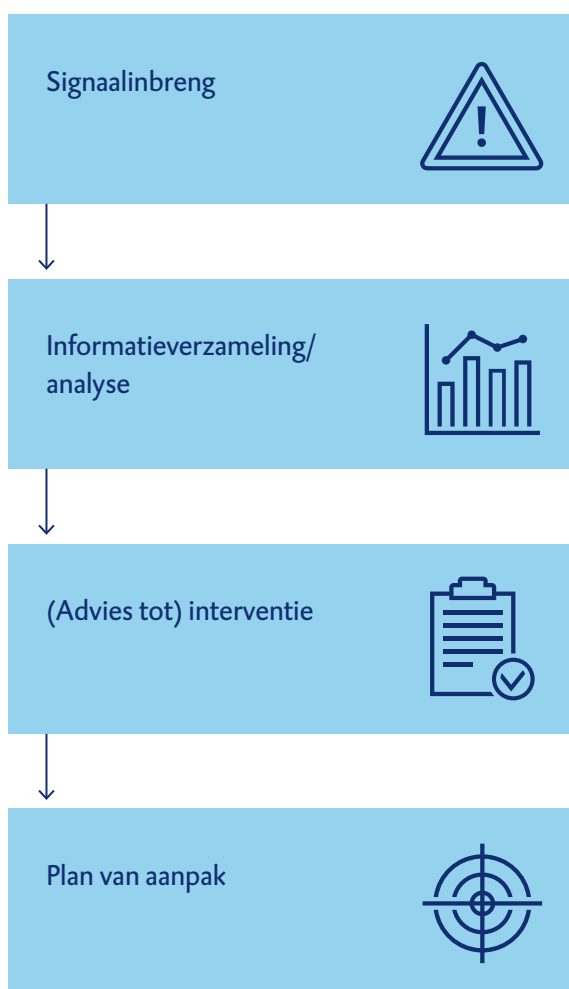
Uit ons onderzoek komt naar voren dat het plausibel is dat de 10 regionale samenwerkingsverbanden in staat zijn om signalen van georganiseerde criminaliteit te herkennen en ondermijnende activiteiten met gerichte interventies aan te pakken. In gezamenlijkheid lukt dit volgens de RIEC-partners beter dan wanneer zij dit individueel zouden moeten doen. Succesfactoren zijn daarbij: onderling vertrouwen, continuïteit en gemeenschappelijke doelstellingen.

Goede samenwerking bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit kan echter niet voorkomen dat er mogelijk een ‘waterbedeffect’ optreedt: een aangepakte crimineel duikt elders weer op, waardoor per saldo de effectiviteit vermindert. Er is daarom tegelijkertijd meer aandacht nodig voor preventieve maatregelen. Daarmee kan nieuwe criminaliteit worden verminderd. Verder concluderen wij dat de samenwerking in RIEC-verband verder moeten worden geprofessionaliseerd om de effectiviteit ervan te vergroten. In § 5.2.2 t/m § 5.2.6 lichten we de bevindingen uit ons onderzoek meer in detail toe.

5.2.2 Fases in werkproces integrale casusaanpak

Het RIEC-werkproces voor de ‘integrale casusaanpak’ is door de RIEC’s en het LIEC vastgelegd en kent 4 fases.

Werkproces integrale casusaanpak



Figuur 7 Werkproces integrale casusaanpak

In iedere fase worden besluiten genomen onder verantwoordelijkheid van alle partners in het betreffende RIEC. De partners brengen zelf hun signalen in en beslissen ook zelf of zij een interventie uitvoeren naar aanleiding van het advies tot interventie.

In 2018 hebben de RIEC's volgens het RIEC-/LIEC-jaarverslag 2018 in totaal 1.749 casussen op deze manier behandeld. Dit jaarverslag geeft geen precieze informatie over wat er van de interventieadviezen terecht is gekomen.

5.2.3 Twee praktijkcasussen

In welke situatie vinden de RIEC-partners een integrale casusaanpak doeltreffend? Wij zijn dit nagegaan door twee praktijkcasussen te analyseren die door de betreffende RIEC-partners zelf als succesvol zijn beoordeeld. Het gaat om een casus van een RIEC in de Randstad en een casus van een RIEC buiten de Randstad. Het Randstedelijke RIEC wordt hierna aangeduid als 'RIEC 1'. Het RIEC buiten de Randstad als 'RIEC 2'.

Casus RIEC 1: vermoeden van witwassen en drugshandel

In een gemeente in de Randstad melden de bewoners aan het gemeentebestuur dat zij zich zorgen maken over de veiligheid in hun straat. Er hebben schietpartijen plaatsgevonden. Ook is er overlast vanuit een aantal winkels, een verenigingsruimte en een café. Al deze panden zijn eigendom van 1 ondernemer. De bewoners vermoeden dat de ondernemer zich in het criminele milieu beweegt. Het signaal wordt binnen het RIEC besproken en er wordt nader onderzoek verricht. De ondernemer blijkt bij de FIOD bekend vanwege geldtransacties met een verdacht karakter. Het vermoeden is dat er sprake is van drugshandel en witwassen van geld.

Na onderlinge afstemming starten de politie, de Belastingdienst, de gemeente en het OM met interventies. De politie kan de verdenking van witwassen niet hardmaken, maar de andere interventies zijn wel doeltreffend. Bij een doorzoeking blijkt dat alle bedrijfspanden door een illegale verbouwing fysiek met elkaar in verbinding zijn gebracht. Ook wordt er veel contant geld aangetroffen, 2 vuurwapens en een hoeveelheid dure sieraden.

De gemeente sluit de winkels en de verenigingsruimte én trekt de horecaverunningen van de ondernemer in. Een interventie van het OM leidt tot celstraf voor verboden wapenbezit. Het aangetroffen geld wordt in beslag genomen. De Belastingdienst legt een naheffing op. De ondernemer besluit de panden te ontruimen en verlaat de wijk.

Casus RIEC 2: vermoeden van zorgfraude

Via een gemeente komt een melding binnen over een zorgbureau dat ondermaatse zorg levert. De gemeente heeft vooral twijfels over de activiteiten die het zorgbureau schaaft onder de noemer 'dagbesteding voor patiënten'. Bij de bespreking van het signaal binnen het RIEC blijkt dat andere RIEC-partners eveneens berichten hebben binnengekregen over dit zorgbureau. Er zou sprake zijn van ongebruikelijke financiële transacties en onverklaarbaar bezit. Een analyse van de geldstromen, verzorgd door het RIEC, laat een beeld zien van contante stortingen, ongewone geldstromen en leningen. De ervaring leert dat dit beeld past bij frauduleuze bedrijven. Bij nader onderzoek blijkt er inderdaad het nodige niet in de haak te zijn. Groepsbegeleiding wordt namens dit zorgbureau verleend door vrijwilligers, wat niet is toegestaan. Het bureau heeft daarnaast ten onrechte de zwaarste indicatie toegekend aan alle patiënten, om zo hoge persoonsgebonden budgetten te kunnen incasseren. Ook blijkt 1 van de ondernemers ten onrechte een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen. Na bespreking van de casus nemen verschillende RIEC-partners actie. Alle betrokken gemeenten zetten het contract met de betreffende zorgverlener stop. Het UWV vordert de ten onrechte uitgekeerde uitkering over een aantal jaren terug. De Belastingdienst stelt een onderzoek in, waarna aanslagen worden opgelegd aan de zorgondernemer.

Beide voorbeeldcasussen vormden in ons onderzoek de kapstok voor gesprekken die wij met de partners van deze twee RIEC's (onder andere politie, OM, gemeenten, UWV, belastingdienst) hebben gevoerd over de meerwaarde van de integrale casusaanpak. Ook met partners van het LIEC hebben we gesprekken gevoerd, waarin we hebben gevraagd naar hun ervaring met de samenwerking in het RIEC-/LIEC-bestel.

5.2.4 Meerwaarde en beperkingen van de krachtenbundeling

Gezamenlijke aanpak is kansrijker

De RIEC-partners met wie wij hebben gesproken zijn het erover eens dat men elkaar nodig heeft om de georganiseerde criminaliteit aan te kunnen pakken. De kans om in een ondermijningszaak succes te boeken, wordt naar hun oordeel veel groter door dit samenwerkingsverband.

“Geen enkele convenantpartner zou – solitair opererend – deze ondermijningszaak alleen kunnen oplossen. In RIEC-verband is de kans hierop veel groter.”

Partner RIEC 1

Ook geven de RIEC-partners in 1 RIEC aan dat zij van elkaar leren. Ze ervaren dat het meerwaarde heeft om ondermijning te bezien vanuit het perspectief van andere partners. Ook worden lessen getrokken uit de effecten die interventies in het verleden hebben gehad. Zij beschouwen dit 'leren van elkaar' als de basis voor integraal samenwerken.

Preventieve werking van interventies nog gering

In de besproken casussen van beide RIEC's is de betrokken criminelen een halt toegeeroepen. In die zin was de samenwerking succesvol. De gesprekken die wij met de partners van RIEC 1 en RIEC 2 voerden legden echter ook een schaduwzijde bloot: de effectiviteit van de gezamenlijke interventies is op langere termijn vaak beperkt. Het blijkt moeilijk om ondermijnende activiteiten van criminelen *permanent* te stoppen.

De partners binnen RIEC 1 spreken in dit verband van een 'waterbedeffect'; een aangepakte crimineel duikt vaak elders weer op en zet daar zijn ondermijnende activiteiten voort. Ook in RIEC 2 vindt een aantal partners dat de huidige interventies de fraude (in casu: zorgfraude) niet bij de bron aanpakken, zodat er sprake is van 'dweilen met de kraan open'. Nieuwe frauduleuze zorgbedrijven worden gemakkelijk opgericht, soms door een eerder aangepakte zorgaanbieder. Om hieraan iets te doen ontwikkelde RIEC 2 voor de aanpak van de grootschalige zorgfraude in de regio een 'barrièremodel'; zie kader.

Preventief instrument RIEC 2: het barrièremodel

Met het barrièremodel dat in RIEC 2 is ontwikkeld, kan een potentiële fraudeur worden getoetst aan kenmerken die vaak te relateren zijn aan zorgfraude, zoals: een relatief jonge leeftijd van de eigenaar, een hoge omzet gecombineerd met een relatief lage loonsom en een complexe bedrijfsstructuur. Het model is primair bedoeld om preventief potentiële zorgfraude in kaart te brengen, maar kan ook worden gebruikt om bestaande misstanden bloot te leggen.

5.2.5 Succesfactoren voor de samenwerking

Continuïteit en vertrouwen

Uit onze gesprekken bij de RIEC's komt naar voren dat partners vinden dat vertrouwen de basis vormt van een goede samenwerking. Om dit vertrouwen te waarborgen achten zij *continuïteit* essentieel. Zeker binnen RIEC 1 nemen al langere tijd dezelfde hoofdrolspelers deel aan de 'casustafel'. Ook in RIEC 2 geldt dit voor een deel van de gesprekspartners. Hierdoor zijn de lijntjes kort en zijn partners bereid om iets voor elkaar te doen.

"Continuïteit leidt tot vertrouwen en respect en scherpte. Je kent elkaars mandaat, je weet dat toezeggingen ook nagekomen worden. Ik zie een hoge mate van continuïteit dan ook als een kritische succesfactor van het RIEC."

Partner RIEC 1

"Ik weet dat er veel gemotiveerde en ervaren mensen werken die ook wat langer aan dit RIEC verbonden zijn. De continuïteit is dus goed."

Partner RIEC 2

Een van de partners in RIEC 2 gaf tegenover ons aan dat het voordeel van een hoge mate van continuïteit ook is dat er oog is voor *patronen in het criminaliteitsbeeld*. Zo heeft het zorgfraudeteam van dit RIEC ontdekt dat bepaalde psychiaters waarschijnlijk ten onrechte zware indicaties toekennen. De betreffende ‘patiënten’ gaan vervolgens zorg afnemen bij een frauduleus zorgbedrijf. Dit patroon kwam pas aan het licht toen, over verschillende casussen heen, steeds de naam van één en dezelfde psychiater opdook.

Vooraf de staat van dienst en de kwaliteit van accountmanagers en analisten bij beide RIEC’s worden genoemd als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Zij verlenen waardevolle ondersteuning bij de verwerking en analyse van binnengekomen signalen.

Tegenover het onderlinge vertrouwen binnen de RIEC’s staat dat uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat RIEC-partners veelal niet van elkaar weten hoe de ander is gescreend. Ook is niet altijd voor iedereen duidelijk wanneer welke informatie op grond van de privacy-regels met elkaar mag worden gedeeld. Dankzij het onderlinge vertrouwen staat dit een goede samenwerking echter niet in de weg.

Hoewel ons onderzoek een beperkte waarneming betreft, gebaseerd op gesprekken bij partners van 2 van de 10 RIEC’s, raakt deze bevinding aan een punt dat ook de Inspectie JenV in 2017 signaleerde: de informatiedeling in het RIEC is gebaat bij onderling vertrouwen en kan onder meer worden verbeterd door (a) meer kennis bij de RIEC-partners over de regelgeving omtrent informatiedeling en (b) screening van alle medewerkers van partners en van het RIEC-bureau die over gevoelige informatie kunnen beschikken (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2017).

Gezamenlijke doelstellingen

Alle RIEC-partners met wie wij spraken vinden het belangrijk dat het RIEC gemeenschappelijke doelstellingen heeft. Dit draagt bij aan een succesvolle integrale casusaanpak. Onze gesprekspartners waren het erover eens dat in gezamenlijkheid zou moeten worden besloten aan welke signalen van ondermijnende criminaliteit het RIEC tijd besteedt. Vervolgens zou men zich collectief moeten committeren aan deze doelstellingen. Zo is voor RIEC 2 de aanpak van zorgfraude vanwege het grote aantal casussen tot een prioriteit verheven. Dit RIEC heeft een afzonderlijk overleg ingesteld waarin naar zorg-fraudesignalen wordt gekeken.

Een deel van de partners van RIEC 1 gaf tegenover ons aan dat ‘kolomdoelstellingen’ (bijvoorbeeld de *targets* van de eigen organisatie van een RIEC-partner) het succes van de integrale casusaanpak in de weg kunnen zitten, omdat ze niet gericht zijn op het RIEC-samenwerkingsverband. Ook de Inspectie JenV signaleerde dit risico in 2017 en bepleitte een betere afstemming tussen de individuele doelstellingen van de partners en de integrale doelstelling van het samenwerkingsverband.

Onze gesprekspartners signaleren echter dat er nog steeds sprake is van kolomdoelstellingen die de gemeenschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit niet bevorderen.

“De sturing op eigen doelstellingen is pervers en leidt niet tot samenwerking.”

Landelijk opererende LIEC-partner

“Men denkt nog teveel vanuit zijn/haar eigen kolom.”

Partner RIEC 1

5.2.6 Landelijke aansturing gewenst?

Uit de gesprekken die wij voerden bij de landelijke pendant van de RIEC's – het LIEC – blijkt dat een deel van de landelijke opererende partners de samenwerking in het RIEC-/LIEC-bestel meer zou willen structureren. Zij bepleiten sterkere landelijke aansturing via het LIEC, meer informatie-uitwisseling (ook op casusniveau) en een strakkere prioriteitstelling. Op dit moment voorziet het LIEC in *coördinatie* van dit soort onderwerpen, maar heeft het geen mogelijkheden om *hiërarchisch sturend* te zijn.

Andere LIEC-partners – met name zij die vertegenwoordiger zijn van regionaal opererende partners – vinden juist dat de regionale samenwerking wordt belemmerd door centrale sturing binnen grote landelijke organisaties zoals de Belastingdienst of het OM. Deze partners zijn kritisch over de landelijke prioriteitstelling en de beschikbare capaciteit bij de landelijke partners voor regionale samenwerking in de RIEC's.

“Sommige landelijke partners stellen landelijke prioriteiten die niet altijd overeenkomen met wat wij zien op straat en in de wijken. Dit moet beter op elkaar aansluiten. Om het meeste effect te bereiken zouden de problemen op straat en de wijken leidend moeten zijn voor de landelijke agenda's.”

Vertegenwoordiger bij LIEC van regionaal opererende LIEC-partners

5.2.7 Conclusies en aanbevelingen

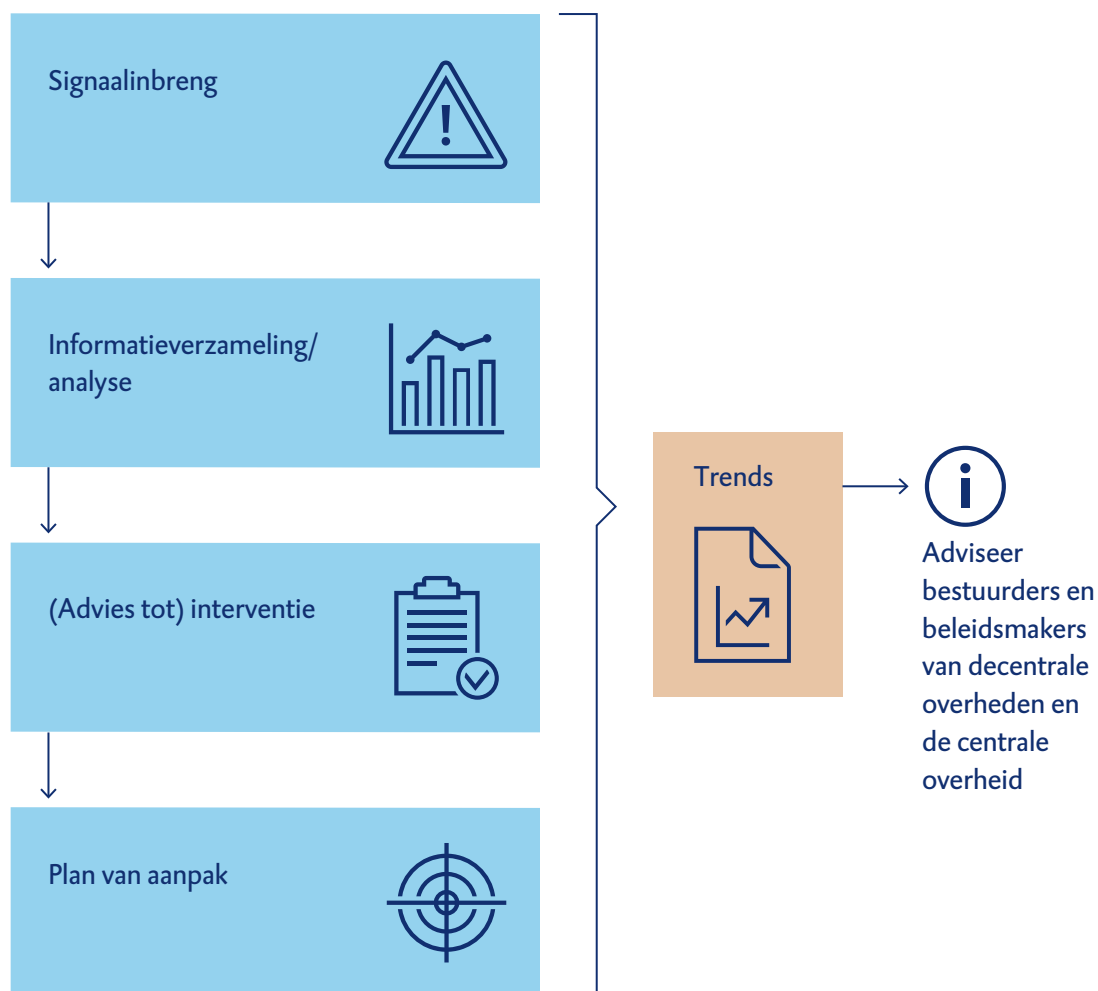
Ons onderzoek bij twee RIEC's en partners van het LIEC betreft een beperkte waarneming. Dit levert een beeld op van als positief ervaren samenwerking in RIEC-verband bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Toch zijn in de gesprekken met RIEC-partners punten aan de orde gekomen die nog aandacht behoeven. Zo zou er meer aandacht mogen uitgaan naar preventieve maatregelen die de ondermijnende criminaliteit structureel verminderen. Daarnaast zou de samenwerking binnen het RIEC-/LIEC stelsel verder moeten worden geprofessionaliseerd. Het gaat dan onder andere om het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen die de samenwerking verder stimuleren. Het gaat ook om zorgvuldige informatiedeling als basis voor het onderlinge vertrouwen.

Gelet op de forse toename van de budgetten voor de (regionale) aanpak van georganiseerde criminaliteit vanaf 2019, is naar ons oordeel verdere professionalisering van de RIEC's en het LIEC – op ook hiervoor genoemde punten – noodzakelijk. Wij doen daarom aan de minister van JenV, als regisseur en grote financier van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, de volgende 3 aanbevelingen.

1. Zorg dat de bij RIEC's en LIEC beschikbare kennis over het blootleggen en aanpakken van ondermijnende criminaliteit wordt gedeeld met decentrale overheden en de centrale overheid

Dankzij hun grondige analyses lijken de RIEC's veel zicht te hebben op het ontstaan van criminaliteit en de wijze waarop de overheid hierop kan acteren. Bijvoorbeeld welke mechanismen een rol spelen bij zorgfraude. Wanneer deze kennis optimaal zou worden benut, zien wij mogelijkheden ontstaan om de effectiviteit van de werkzaamheden te vergroten. We bevelen de minister van JenV daarom aan om in afstemming met de RIEC-/LIEC-partners na te denken over manieren waarop de ontwikkelde kennis over het ontstaan van criminaliteit én over effectieve interventies hun weg terug kunnen vinden naar (andere) decentrale overheden en de centrale overheid. Dit om met kennis van zaken preventieve maatregelen te kunnen treffen om te voorkomen dat er wetsovertredingen worden gepleegd.

Benut het werkproces integrale casusaanpak voor advies richting bestuurders en beleidsmakers



Figuur 8 Benutting werkproces integrale casusaanpak voor advisering bestuurders en beleidsmakers

2. Versterk de afstemming van gezamenlijke doelen en kies voor integrale verantwoording

De Inspectie JenV constateerde in 2016 dat aandacht voor gezamenlijke doelen bij de RIEC's nodig was. Ook in dit onderzoek komt dit aandachtspunt bovendrijven. Wij denken dat de afstemming van (en het commitment aan) gezamenlijke doelen binnen de RIEC's (en het LIEC) wordt bevorderd wanneer de JenV-budgetten voor het RIEC-/LIEC-stelsel samen met de bijdragen van de RIEC-/LIEC-partners *integraal* door de minister zouden worden verantwoord. Door in de JenV-verantwoording een expliciete koppeling te maken tussen enerzijds alle uitgaven voor het RIEC-/LIEC-stelsel en anderzijds wat daarmee is bereikt, ontstaat er vanzelf meer samenhang in de doelstellingen. De Comptabiliteitswet 2016 (artikel 3.1) schrijft immers voor dat verantwoording over uitgaven inzicht moet bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid. Integrale verantwoording is zo gezien een manier om de partners in het RIEC-/LIEC-stelsel te binden.

Gezien de discussie over al dan niet landelijke sturing binnen het RIEC-/LIEC-stelsel denken wij dat er bij de gezamenlijkheid van doelformulering wel ruimte moet blijven voor sturing op een wijze die volgens de afzonderlijke RIEC's het effectiefst is. De minister zou hiervoor samen met de partners in het RIEC-/LIEC-stelsel het gesprek moeten aangaan.

3. Professionaliseer de samenwerking

Het onderlinge vertrouwen dat de basis vormt van de samenwerking binnen het RIEC-/LIEC-stelsel, zou kunnen worden geschaad als er informatie wordt gelekt of als er informatie onrechtmatig wordt gedeeld. Om dit risico te verkleinen bevelen wij aan om de samenwerking te professionaliseren. Concreet is daarvoor het volgende nodig:

- *Betrouwbaarheid van het personeel waarborgen.* Net als de Inspectie JenV denken wij dat het RIEC-/LIEC-stelsel gebaat zou zijn bij het stellen van een richtlijn voor het niveau van screening waaraan partners moeten voldoen. De kracht van het RIEC ligt onder meer in het naast elkaar leggen van informatie van de verschillende partners over (vermoedelijke) ondermijning. Gezien de gevoeligheid van de informatie die daarbij wordt gedeeld, is het raadzaam om een minimale screeningseis te stellen aan alle partners die met deze informatie werken, en ook de screening van de personen vast te leggen.
- *Voldoende kennis over informatiedeling waarborgen.* De deelnemers van het RIEC-/LIEC-stelsel bevinden zich in een complexe omgeving waar het gaat om regels voor het delen van informatie. Zij hebben te maken met de wet- en regelgeving die voor hun eigen organisatie geldt, én met de privacyprotocollen van het RIEC. Daar komt nog bij dat er nieuwe wetgeving in de maak is voor het delen van informatie in samenwerkingsverbanden. Het is van belang om te voorkomen dat informatie onrechtmatig wordt gedeeld, maar ook dat informatie ten onrechte níet wordt gedeeld. Mogelijk is hier een rol weggelegd voor het LIEC. Het LIEC zou trainingen op het gebied van informatiedeling kunnen faciliteren voor alle deelnemers aan het RIEC-/LIEC-stelsel.

5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 29 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van JenV

De minister is blij dat wij van oordeel zijn dat het departement in 2019 positieve stappen heeft gezet. Specifiek verheugt het hem dat wij constateren dat de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging van het departement is opgelost. De op het punt van de informatiebeveiliging resterende aanbevelingen neemt hij over.

Bedrijfsvoering

Onze constatering dat de werking van de maatregelen op het terrein van het subsidie- en bijdragenbeheer over 2019 nog niet was aan te tonen, vindt de minister terecht waar het om het subsidiebeheer gaat; niet waar het om het bijdragenbeheer gaat. Volgens de minister is er ten aanzien van het bijdragenbeheer per eind 2018 gestructureerd gewerkt aan het actualiseren van alle toezichtsinstrumenten. Het merendeel heeft volgens hem werking gehad in 2019, of de werking daarvan is over 2019 gegarandeerd. De minister zal de aanbevelingen op het gebied van het subsidie- en bijdragenbeheer opvolgen en meldt dat de nieuwe kaderwet JenV-subsidies inmiddels bij de Raad van State ligt voor advies. Wat betreft de afpakketen herkent de minister onze bevinding dat de aandacht van het OM vooralsnog hoofdzakelijk uit is gegaan naar het (achteraf) herstellen van de verantwoording. Het OM heeft volgens de minister de afgelopen jaren wel geïnvesteerd in duurzame verbetering van zijn deel van de afpakketen. Er is een overkoepelende werkgroep geformeerd die op basis van een plan van aanpak werkt aan de verdere verbetering van het beslagproces. De minister zal dit jaar bekijken hoe bestaande knelpunten in de samenwerking in de afpakketen kunnen worden aangepakt en zal in lijn met onze aanbevelingen verder gevolg geven aan de door ons genoemde verbeterpunten. Wat betreft de financiële administraties en verantwoording onderschrijft de minister dat er op het gebied van voorschotten, verplichtingen, derdenrekening en memo- en herstelboekingen structurele verbeteringen noodzakelijk zijn. Op het gebied van de prestatieverklaringen geeft de minister aan dat de inspanningen in 2020 worden geïntensiveerd. Hij merkt daarbij op dat onze aanbevelingen in lijn liggen met de reeds ingezette richting binnen het ministerie en dat hieraan in 2020 verder gevolg zal worden gegeven.

Beleidsresultaten

Acute Jeugdbescherming

De minister geeft aan het met ons eens te zijn dat het goed nieuws is dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat zijn om kinderen in acute nood direct te helpen. Tegelijkertijd deelt hij onze zorgen over de problemen in de jeugdketen. Daarom heeft hij samen met de minister van VWS in een brief van 20 maart jl. meerdere maatregelen aangekondigd om het jeugd-stelsel op orde te brengen, waaronder het vereenvoudigen van de jeugdbescherming. Wat betreft onze aanbeveling te onderzoeken of de inzet van de Raad voor de Kinderbescherming om sociale wijk- of buurtteams te ondersteunen gecontinueerd kan worden, merkt de minister op dat hij dat nader zal bezien in het licht van het tijdschrijf- en kostprijs-onderzoek dat op korte termijn bij de Raad start, alsmede het eerdergenoemde traject om de jeugdbescherming te vereenvoudigen.

Aanpak georganiseerde criminaliteit

De minister onderschrijft de bevindingen en de aanbevelingen uit ons onderzoek. Hij deelt onze mening dat de kennis uit de analyses van de RIEC's meer kan worden benut bij het verder uitwerken van preventieve maatregelen. Onze aanbeveling om samen met de RIEC-/LIEC-partners na te denken over manieren waarop deze kennis haar weg terug kan vinden naar (andere) decentrale overheden en de centrale overheid neemt de minister mee bij de uitwerking van de preventieve maatregelen waarover hij de Tweede Kamer reeds heeft geïnformeerd.

Verder is de minister het met ons eens dat afstemming van gezamenlijke doelen moet worden versterkt en integrale verantwoording hierbij behulpzaam kan zijn. Bij de verdere uitwerking van het beleid tegen ondermijning gaat de minister in gesprek met de RIEC-/LIEC-partners om te bezien wat de mogelijkheden daartoe zijn.

Tot slot meldt de minister dat het LIEC, de RIEC's en de partners momenteel – in lijn met onze aanbeveling – in kaart brengen welke vorm van screening voor medewerkers noodzakelijk is en hoe opleiding en training over informatiedeling georganiseerd kunnen worden.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming zien we dat de minister onze aanbevelingen op ruimhartige wijze overneemt en erkent dat – ondanks de grote inspanningen van het departement op verschillende dossiers – nog veel punten voor verbetering vatbaar zijn en dat daaraan in 2020 op serieuze wijze verder aan gewerkt gaat worden.

Met betrekking tot de opmerkingen van de minister over het onderwerp bijdragenbeheer merken wij op dat wij een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering als opgelost beschouwen als er maatregelen zijn genomen die de onvolkomenheid kunnen wegnemen én wij de

werking van die maatregelen hebben kunnen vaststellen. Dat laatste was nog niet het geval. Bij onze controle op de jaarverantwoording van 2020 kunnen wij vaststellen of de werking van het toezicht op het subsidie- en bijdragenbeheer voldoende op orde is om de onvolkomenheid te laten vervallen.

De minister geeft aan dat hij in 2020 zal bekijken hoe bestaande knelpunten in de samenwerking in de afpakketen kunnen worden aangepakt. Dit is in onze ogen een belangrijke toezegging omdat de minister daarmee zelf de regie neemt in het oplossen van de knelpunten in deze keten. In voorgaande verantwoordingsonderzoeken wezen we op de afstand tussen de minister en onafhankelijke organisaties met een eigenstandige verantwoordelijkheid en positie, hetgeen de opgave voor de minister om 'in control' te zijn beïnvloedt. Dit speelt ook bij de afpakketen waar de problematiek nu belegd is bij het OM, terwijl de oplossing moet worden bereikt via alle partijen in de keten, dus ook met bijvoorbeeld de politie, de Raad voor de rechtspraak en het CJIB.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2019

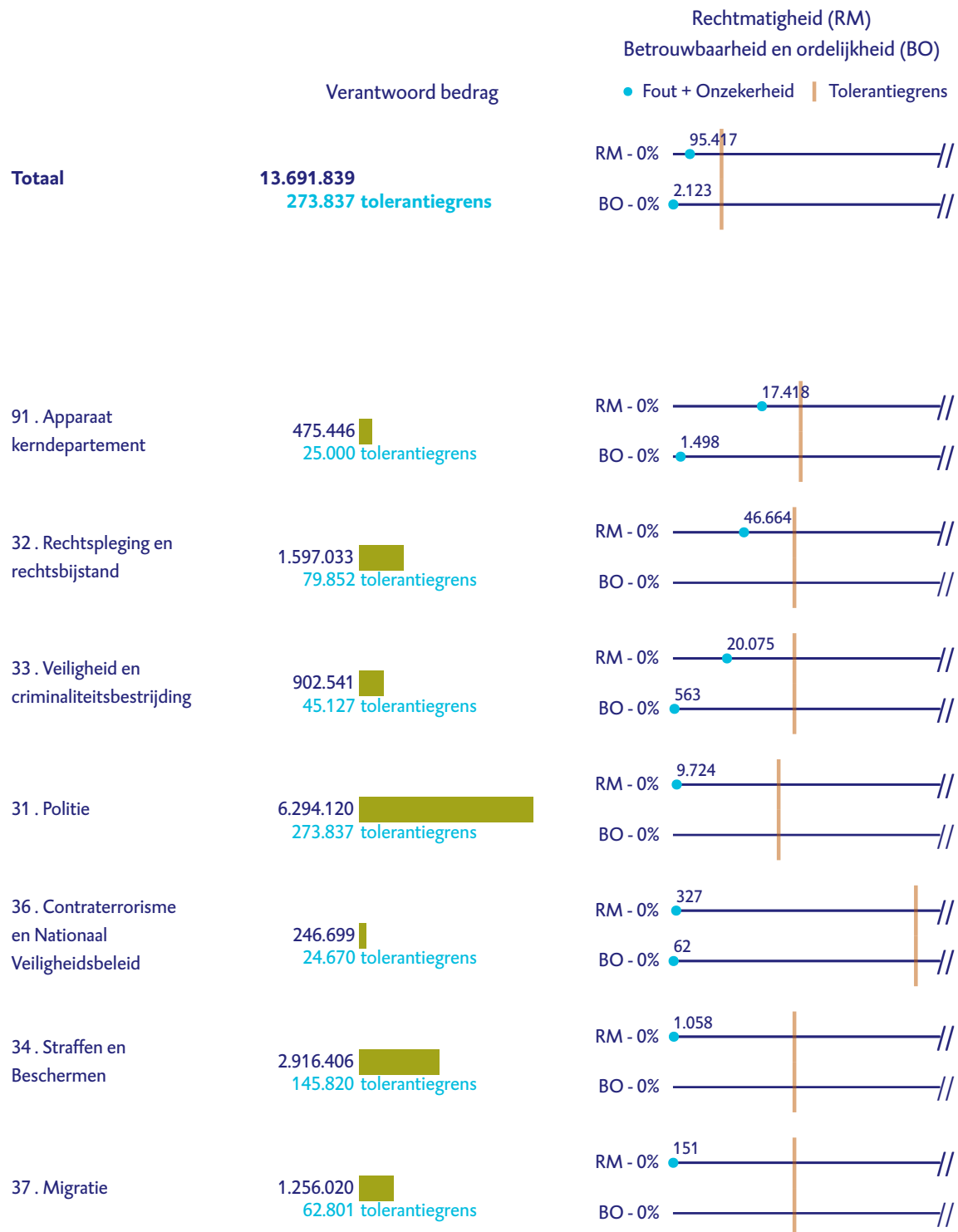
In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van JenV. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

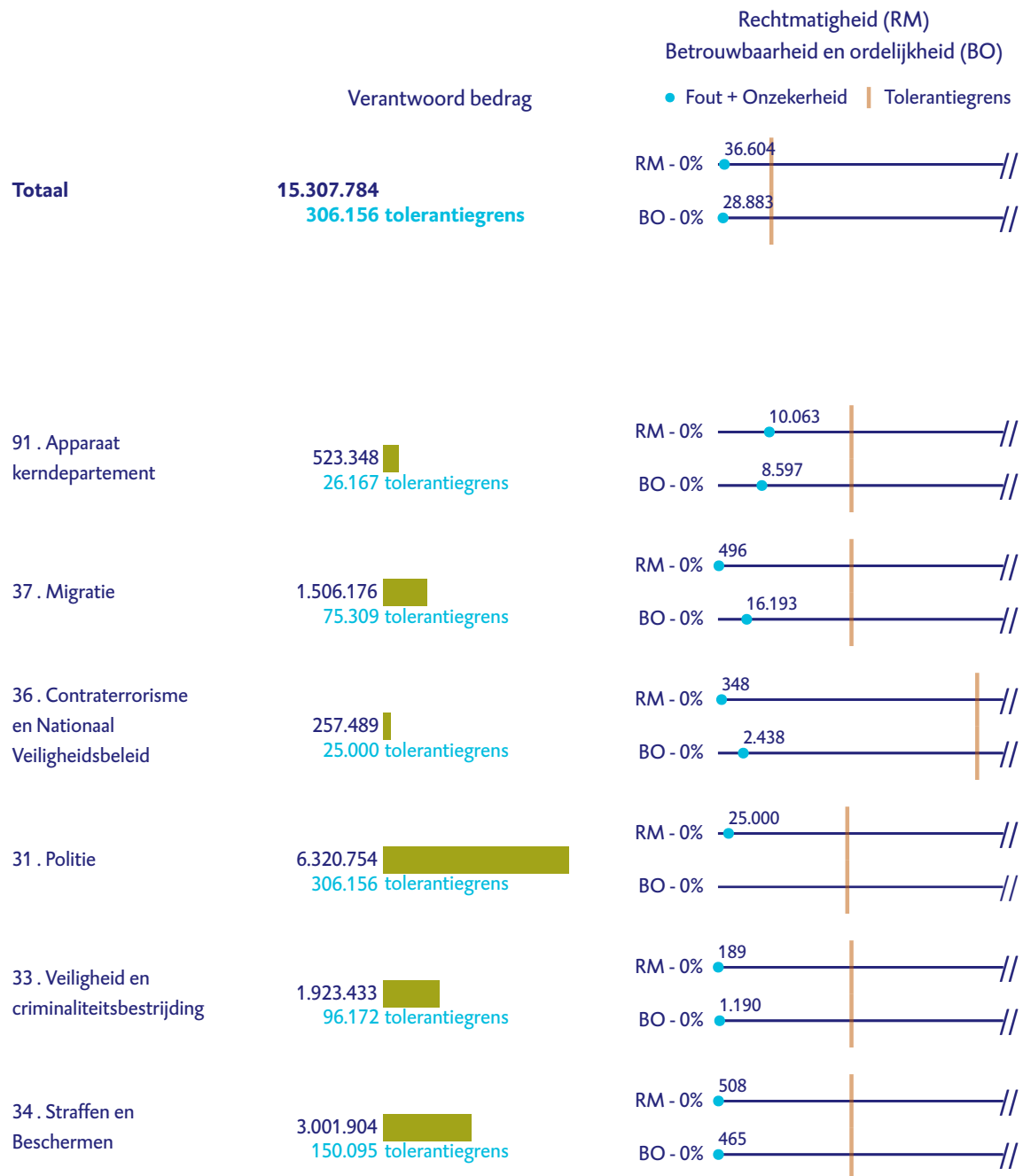
Verplichtingen

Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten

Bedragen x € 1.000



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019b). *Brief van 2 oktober 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XVI) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XVI, nr. 9.

Alink, L., Prevoo, M., Berkel, S. van, Linting, M., Klein Velderman, M., & Pannebakker, F. (2018). *NPM 2017: Nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen*. Leiden: Leiden University, Institute of Education and Child Studies / TNO Child Health.

Gemeentelijke kinderombudsman (2018). *Is er nog een plekje vrij? Onderzoek van de gemeentelijke kinderombudsman naar de toepassing van drang in de Rotterdamse jeugdhulpverlening en naar het besluitvormingsproces aan het jeugdbeschermingsplein Rotterdam Rijnmond*. Rotterdam: Gemeentelijke kinderombudsman.

Inspectie VenJ (2017). *De aanpak van ondermijning; Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 911 nr. 139.

Inspectie JenV (2018). *Rapport De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie GenJ & Inspectie JenV (2019). *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd; Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

JenV (2019). *Brief van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 13 februari 2019 inhoudende de beleidsreactie op het Rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid over de wachtlijsten bij de Raad voor de Kinderbescherming*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 880, nr. 14.

Rekenkamer Rotterdam (2018). Rapport *Het komt niet in de buurt; Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.

Rekenkamer Leeuwarden (2019). Rapport *Wachttijden in de jeugdhulp. Quickscan van de Rekenkamer Leeuwarden naar aard, omvang en oorzaken van wachttijden in de jeugdhulp*. Leeuwarden: Rekenkamer Leeuwarden.

Verwey-Jonker Instituut (2018). *Werkt de aanpak van kindermishandeling en partnergeweld?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

VWS (2019). Brief van de minister en staatssecretaris van VWS d.d. 27 mei 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer met de uitkomsten van de voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 839, nr. 657.

Eindnoten

1. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid voor bestuurlijk hoor en wederhoor is de zin “Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om kinderen die in acute nood verkeren, binnen 24 uur voorlopig onder toezicht te stellen en uit huis te plaatsen” gewijzigd in “Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om kinderen die in acute nood verkeren, binnen 24 uur voorlopig onder toezicht te stellen en/of uit huis te plaatsen”.
2. Profiel departementale CIO-organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
3. Het komt regelmatig voor dat kinderen door één ouder worden opgevoed en verzorgd. Omwille van de leesbaarheid is in de tekst niettemin consequent de meervoudsvorm ‘ouders’ gebruikt. Daarmee wordt dan óók bedoeld op één-ouder-situaties.
4. Artikelen 1:257 jo. 265b van het Burgerlijk Wetboek. Een voorlopige ondertoezichtstelling heeft een looptijd van 3 maanden en wordt - indien nodig - na deze periode door de kinderrechtter omgezet in een definitieve ondertoezichtstelling die maximaal 1 jaar duurt en telkens met maximaal 1 jaar kan worden verlengd. Een machtiging uithuisplaatsing heeft een looptijd van 1 jaar.
5. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid voor bestuurlijk hoor en wederhoor is het percentage gewijzigd van “iets meer dan 1%” naar “ongeveer 0,5%”.
6. Strikt genomen zou ook het OM een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel kunnen doen, maar dat komt in de praktijk nauwelijks voor en komt hier verder niet aan de orde.
7. Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.
8. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk hoor en wederhoor is de zin “De Raad voor de Kinderbescherming komt dan met spoed in actie om te zorgen dat de kinderrechtter het kind direct voorlopig onder toezicht stelt en uit huis laat plaatsen” gewijzigd in “De Raad voor de Kinderbescherming komt dan met spoed in actie om te zorgen dat de kinderrechtter het kind direct voorlopig onder toezicht stelt en indien nodig uit huis laat plaatsen”.

9. Buiten kantoor tijden worden verzoeken om een spoedmaatregel mondeling (telefonisch) ingediend. In die gevallen wordt er direct mondeling (telefonisch) door de kinderrechter beslist. De beschikking wordt in deze gevallen de eerstvolgende werkdag opgesteld en verstrekt.
10. Het functioneren van de sociale wijk- en buurtteams valt buiten het kader van het JenV-beleid waarover we ons in dit onderzoek uitspreken. Toch willen we deze observaties hier vermelden, omdat zij relevant zijn voor een goed begrip van de problematiek die op dit moment binnen de jeugdbeschermingsketen speelt.
11. Er is overigens nauwelijks landelijke informatie over wachtlijsten en wachttijden in de jeugdzorg. Ook op lokaal niveau zijn deze cijfers niet voorhanden. Sommige aanbieders publiceren dit op hun website, andere weer niet (een verplichting hiertoe bestaat niet). De Rekenkamer Leeuwarden concludeerde vorig jaar dat Leeuwarden geen zicht heeft op de wachtlijsten in de jeugdhulp en dat er geen prioriteit wordt gegeven aan de registratie hiervan (Rekenkamer Leeuwarden, 2019).
12. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk hoor en wederhoor is de zin “Een inmiddels ingezet tijdbestedingsonderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming moet hierin inzicht bieden” gewijzigd in “Een tijdbestedingsonderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming – dat momenteel in voorbereiding is – moet hierin inzicht bieden”.
13. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk hoor en wederhoor is de zin “Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om kinderen die in acute nood verkeren, binnen 24 uur voorlopig onder toezicht te stellen en uit huis te plaatsen” gewijzigd in “Het is enerzijds goed nieuws dat de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechters en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat blijken om kinderen die in acute nood verkeren, binnen 24 uur voorlopig onder toezicht te stellen en/of uit huis te plaatsen”.
14. Op 1 januari 2019 zijn de RIEC’s Zeeland -West-Brabant en Oost-Brabant samengevoegd. Formeel is echter nog steeds sprake van 10 RIEC’s, ook in de bekostiging. Zie hierover verder www.riec.nl.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020