

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 8

- 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 8
- 2.2 Feiten en cijfers | 13

3. Beleidsresultaten | 16

- 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 16
- 3.2 Uitvoering slachtofferrechten door het OM | 19
- 3.3 Beleidsevaluaties | 27
- 3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28
- 3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 29

4. Bedrijfsvoering | 30

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 30
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 35
- 4.3 Coördinatie prestaties in de strafrechtketen | 36
- 4.4 Uitvoeringstoetsen | 47
- 4.5 Foutieve tenaamstelling veroordeelden | 54
- 4.6 Bescherming bestaansminimum bij betalingsregelingen | 64
- 4.7 Onvolkomenheden | 67
- 4.8 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 79

5. Financiële informatie | 80

- 5.1 Oordeel over de financiële informatie | 81
- 5.2 Toelichting financiële oordelen | 82

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 84

- 6.1 Reactie minister van JenV | 84
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 86

Bijlagen | 88

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2024 | 88

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 90

Bijlage 3 Methodologische verantwoording onderzoek Uitvoering slachtofferrechten
door het OM | 95

Bijlage 4 Literatuur | 100

Bijlage 5 Begrippenlijst | 102

Bijlage 7 Eindnoten | 108

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid waren in 2024 de uitgaven € 25,5 miljard, de ontvangsten € 1,9 miljard en de verplichtingen € 25,6 miljard.

Het ministerie staat midden in de maatschappij en heeft een grote invloed op het leven van burgers. Bijvoorbeeld op slachtoffers van misdrijven en verdachten van strafbare feiten. Zij krijgen te maken met het strafrecht. Deze strafrechtketen kampt echter met hardnekkige problemen waar burgers veel last van (kunnen) hebben. Zo wordt bijna 1 op de 5 slachtoffers niet goed geïnformeerd, moeten burgers veel te lang wachten op de afhandeling van hun strafzaak en komt het voor dat vonnissen van strafrechters op de verkeerde naam staan.

Minimaal 867 onjuiste tenaamstellingen in het strafrecht

Door bijvoorbeeld identiteitsfraude of invoerfouten staan verdachten soms onder een onjuiste naam geregistreerd in de strafrechtketen. Hierdoor spreekt de rechter een veroordeling uit op een onjuiste naam, met grote gevolgen. De dader kan de straf ontlopen en een onschuldige burger kan onterecht worden veroordeeld. Al sinds 2012 is het onduidelijk wat er in deze gevallen moet gebeuren. De Justitiële Informatiedienst (Justid) heeft bij minimaal 867 zaken vastgesteld dat de tenaamstelling onjuist is, maar weet niet of en hoe ze dit moet herstellen. In 141 zaken betreft dat ernstige strafbare feiten zoals levens-, zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven.

Andere ketenproblemen in het strafrecht

Verdachten en slachtoffers die aangifte doen komen in aanraking met de strafrechtketen. Deze keten bestaat uit de fases opsporing, vervolging, berechting en uitvoering van de straf of maatregel. Om een strafzaak op tijd te kunnen afhandelen moeten de organisaties goed samenwerken, maar dat lukt onvoldoende. Er is te weinig aandacht voor het algemene (keten)belang. Het gebrek aan samenwerking zorgt voor lange doorlooptijden. De strafrechtketen heeft bijvoorbeeld als doel dat 80% van

de zaken met jeugdige verdachten binnen een halfjaar moet zijn doorlopen. In 2023 lukte dat in werkelijkheid bij 40%. Ook slachtoffers van seksuele misdrijven ervaren veel te lange doorlooptijden van hun zaak. Wij oordelen dat de minister te weinig coördinatie voert op de bedrijfsvoering van de strafrechtketen.

Circa 500 nieuwe initiatieven strafrecht, onvoldoende aandacht voor uitvoerbaarheid

Er zijn nu circa 500 beleids- en wetgevingsinitiatieven voor de strafrechtketen, waaronder de vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering. Dat vraagt veel van de organisaties. Tegelijkertijd zien wij dat er nauwelijks aandacht is voor de uitvoerbaarheid. Uitvoeringstoetsen die inzicht moeten geven in de uitvoerbaarheid worden voor de helft van de wetten niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Daardoor kan de uitvoering van nieuwe wetgeving in de praktijk spaak lopen.

Positieve ontwikkelingen in de strafrechtketen

We zijn positief over de verbeteringen van de betalingsregelingen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Ook is het goed dat er nu ketencoördinatoren zijn die de samenwerking in de strafrechtketen bevorderen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid



Op totaalniveau kloppen de cijfers, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Ook is het geld volgens de regels besteed, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.¹

Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden		2021	2022	2023	2024	
1.	Afpakketen (openstaand recht)	×	×	×	×	▶
2.	Prestatieverklaringen IND			×	×	▶
Nieuwe onvolkomenheden						
3.	Coördinatie prestaties in de strafrechtketen				×	
4.	Uitvoeringstoetsen				×	
5.	Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM				×	
6.	Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden				⊗	
7.	Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden				×	
8.	IT-beheer DJI				×	
9.	Prestatieverklaringen JIO				×	
10.	Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten				×	

×

Onvolkomenheid

⊗

Ernstige onvolkomenheid

✓

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

▶

De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

||

De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

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

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor het beschermen van de rechtsstaat en het bevorderen van een rechtvaardiger en veiliger samenleving. In 2024 is met het kabinet-Schoof de verantwoordelijkheid voor asiel en migratie overgegaan naar de nieuwe minister van Asiel en Migratie (AenM). De oprichting van het ministerie van AenM wordt met ingang van 2025 in een aparte begroting verwerkt. Het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van JenV bevat daarom nog de verantwoording over asiel en migratie. Volgend jaar publiceren we een apart verantwoordingsonderzoek over het begrotingshoofdstuk AenM.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van JenV hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. De minister schrijft in het *Jaarverslag 2024* (JenV, 2025) dat het ministerie inzet op het behoud van een sterke rechtsstaat, de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en preventie van misdrijven. Verder loopt er een aantal grote projecten binnen het ministerie, waaronder de vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering en de implementatie van de Wet seksuele misdrijven. Ook gaat de minister in op de ontwikkelingen rond de nationale veiligheid. De ontwikkelingen die de minister schetst kunnen van invloed zijn op de brede welvaart.

Sinds 2018 rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven

hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

Wij beschrijven 2 indicatoren in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals op het terrein van het ministerie van JenV: vertrouwen in instituties en slachtofferschap van traditionele criminaliteit (CBS, 2025).

Vertrouwen in instituties

Onder instituties vallen de Politie, rechters en de Tweede Kamer. In 2024 had 62,9% van de 15-plussers vertrouwen in deze instituties. Dit is 0,2 procentpunt minder dan in 2019 (voorafgaand aan de coronacrisis). Het vertrouwen in de Politie en rechters (78,8% en 78,3%) ligt duidelijk hoger dan het vertrouwen in de Tweede Kamer (31,3%) in 2024.

Figuur 1 Indicator uit Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025 van het CBS²

In de Monitor Brede Welvaart scoort Nederland goed op vertrouwen in instituties



Uitleg CBS bij figuur: De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Slachtofferschap traditionele criminaliteit

Het aantal mensen dat slachtoffer is van traditionele (offline) criminaliteit daalt sinds 2015. In 2023 is deze daling gestopt. Sindsdien is het aantal mensen dat slachtoffer is geworden stabiel gebleven. In 2023 en in 2024 was 19,9% van de bevolking slachtoffer van vernielingen, gewelds- en vermogensdelicten. Nederland stond op basis van de toenmalige statistieken over deze 3 genoemde delicten in 2023 op plek 13 van 19 EU-landen. Dat is ten opzichte van de andere EU-landen een relatief ongunstige positie in de lage middenmoot, zie figuur 2.

Figuur 2 Indicator uit Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025 van het CBS

In de Monitor Brede Welvaart scoort Nederland slecht op slachtofferschap van traditionele criminaliteit

Positie Nederland	
 Veiligheid	
Slachtofferschap van traditionele criminaliteit 19,9% van de bevolking van 15+ was slachtoffer (in 2024)	13/19 (2023)

Uitleg CBS bij figuur: De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Overige indicatoren

Hieronder sommen we nog een aantal gegevens op over de geregistreerde criminaliteit en indicatoren die aspecten van brede welvaart benoemen.

- Uit de Veiligheidsmonitor, die wordt aangehaald in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals, blijkt dat 2,2% van de bevolking zich vaak onveilig voelt in de buurt in 2023.
- De operationele sterkte van de Politie, berekend per 100.000 inwoners neemt trendmatig af.
- Het percentage geregistreerde misdrijven is in 2024 45,2 misdrijven per duizend inwoners, tegen 48,8 misdrijven in 2017.

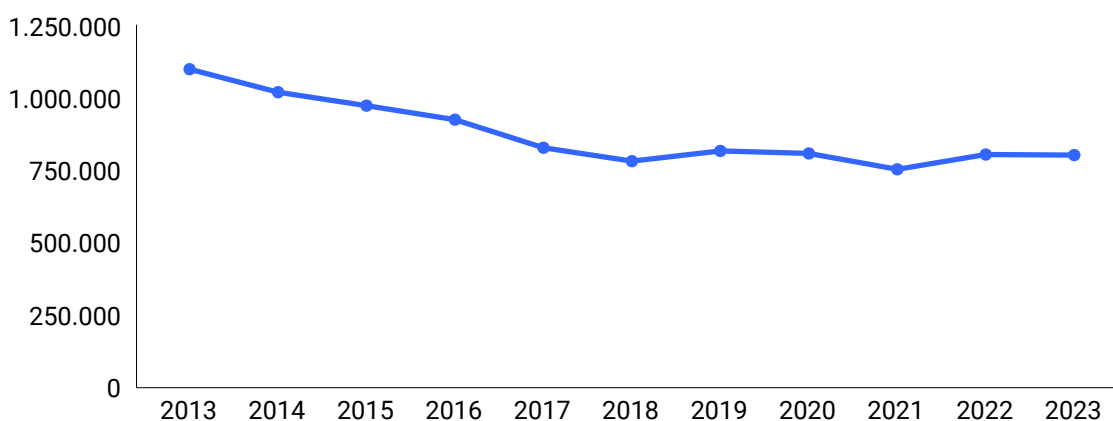
- Criminaliteit speelt zich ook in de digitale wereld af. In 2023 gaf 15,6% van de bevolking van 15 jaar of ouder aan slachtoffer te zijn geweest van online criminaliteit. Dit is iets minder (1,3 procentpunt) dan in 2021.
- Op de corruptieperceptie-index scoort Nederland hoog (en daarmee gunstig). Wel is er sprake van een daling. Sinds 2012 is de score in 2024 de laagste score.
- Tot slot daalt de kwaliteit van overheidsregelgeving trendmatig. In 2023 scoort Nederland een 1,79 op een schaal van -2,5 (zwak) tot 2,5 (deugdelijk). In de EU staat Nederland in 2023 hiermee op de 3e plaats.

In de Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals (2025) staat dat het aantal geregistreerde misdrijven afgelopen jaren is afgenomen, maar dat dit nu stabiel is. Figuur 3 laat dit zien.

Figuur 3 Aantal geregistreerde misdrijven tussen 2013 en 2023

Geregistreerde misdrijven sinds 2013 een kwart gedaald, sinds 2017 stabiel

Aantal misdrijven per jaar



Bron: WODC/CBS, Criminaliteit en rechtshandhaving 2023

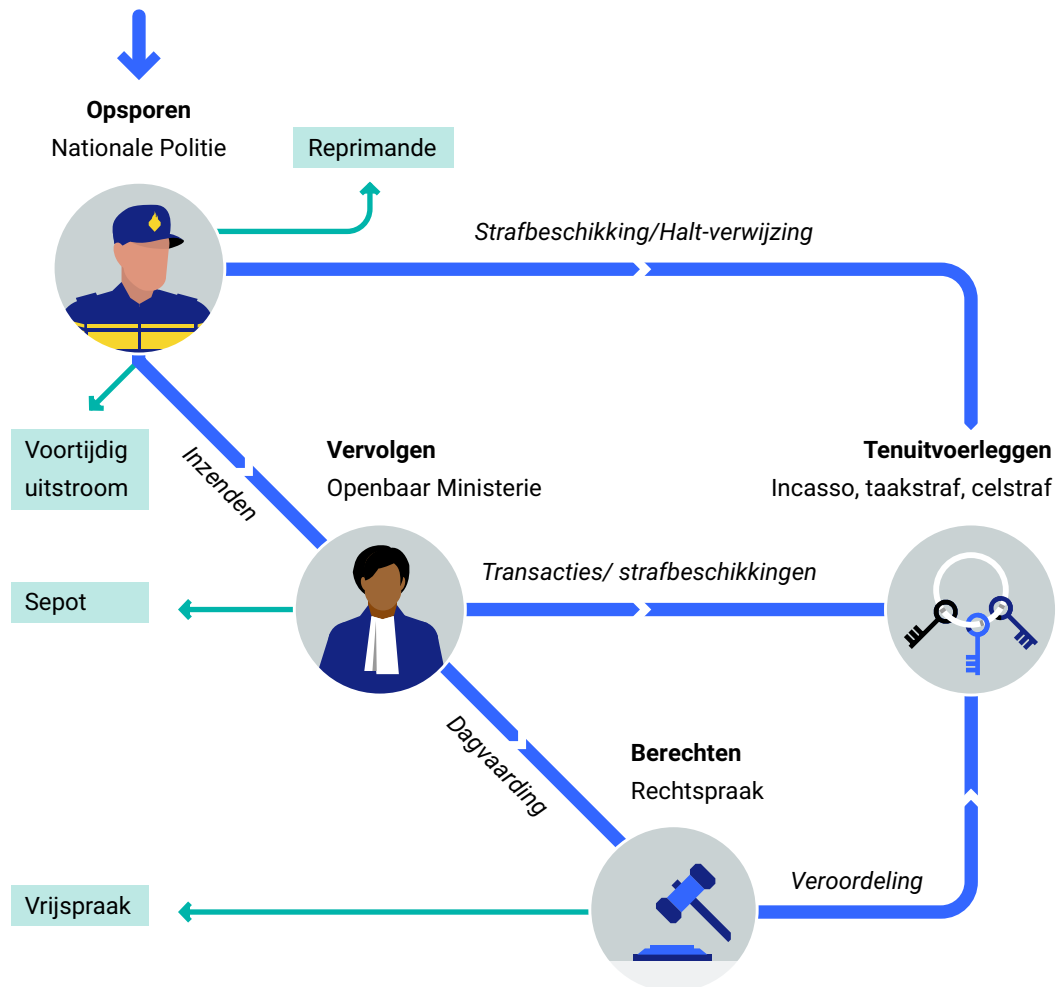
Meer informatie over de Factsheets Brede Welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

Monitor Brede Welvaart en het verantwoordingsonderzoek

De indicatoren in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals hebben betrekking op de ketenpartijen in de strafrechtketen. In figuur 4 zien we deze strafrechtketen.

Figuur 4 Belangrijkste stappen in de strafrechtketen

Zo ziet de strafrechtketen eruit



Als er een misdrijf plaatsvindt doet de Politie hier onderzoek naar. Het Openbaar Ministerie (OM) kan daarna overgaan tot vervolging, de rechter doet dan uitspraak en de straf wordt uitgevoerd. Ook de Politie en het OM kunnen bij sommige misdrijven zelf een straf opleggen. De uitvoering van de straf wordt ook wel de tenuitvoerlegging genoemd. Dit gebeurt bij een boete door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bij een taakstraf door de reclassering en bij een gevangenisstraf door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Dit jaar onderzoeken we 4 onderdelen van de strafrechtketen, te weten:

- De uitvoering van slachtofferrechten door het OM (§ 3.2);
- De coördinatie van de minister van JenV op de strafrechtketen (§ 4.3);
- De vaststelling van iemands identiteit en fouten die daarbij worden gemaakt (§ 4.5);
- Betalingsregelingen die het CJIB aanbiedt (§ 4.6).

2.2 Feiten en cijfers

Het ministerie van JenV heeft in 2024 € 25.483 miljoen uitgegeven. Dit is 6,6% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 25.610 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.853 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

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

	2022	2023	2024
Verplichtingen	18.727	23.367	25.610
Uitgaven	18.229	22.967	25.483
Ontvangsten	1.363	1.615	1.853
Fte's	33.233	34.842	36.803

De tabel laat zien dat het ministerie in 2024 ongeveer € 2,5 miljard meer heeft uitgegeven dan in 2023. Op beleidsartikel 31, Politie, heeft het ministerie ongeveer € 758 miljoen meer uitgegeven, op beleidsartikel 37, Migratie, lagen de uitgaven bijna € 1 miljard hoger dan in 2023. Verder is het ministerie in 2024 ruim € 2 miljard meer verplichtingen aangegaan dan in 2023. Ook deze toename lag met name bij de artikelen 31 en 37. Opvallend is ook dat het ministerie van 2023 op 2024 er 2.000 fte bij heeft gekregen en sinds 2022 ongeveer 3.600 fte.

In tabel 2 geven we de realisatiecijfers 2023 en 2024 van het ministerie weer per beleidsartikel.

Tabel 2 Ministerie van JenV (VI) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
31. Politie	7.561	8.319	758
32. Rechtspleging en rechtsbijstand	2.096	2.320	224
33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.264	1.403	139
34. Straffen en beschermen	3.906	4.182	277
36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid	361	371	10

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
37. Migratie	7.170	8.165	995
91. Apparaat kerndepartement	606	719	113
92. Nog onverdeeld	0	0	0
93. Geheim	3	4	1
Totaal	22.967	25.483	2.517

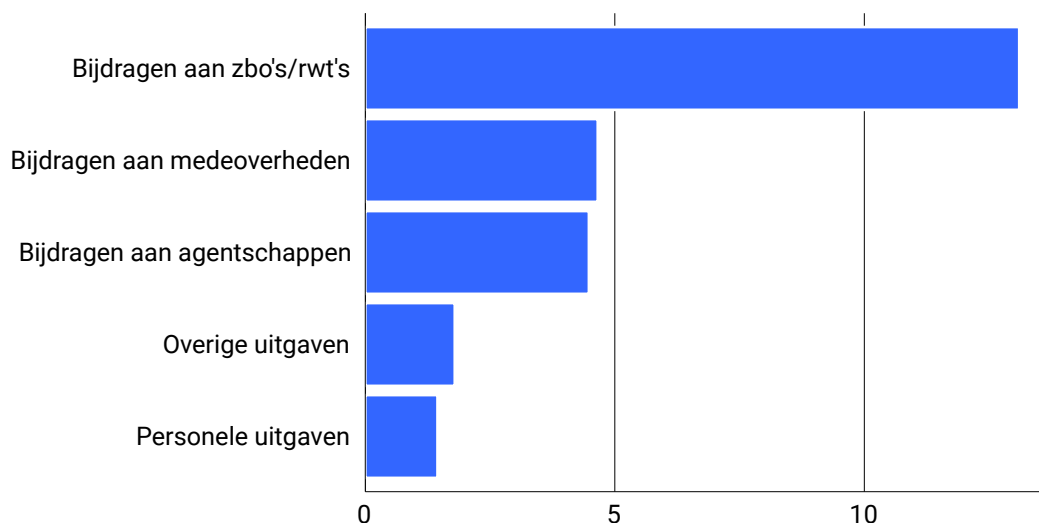
We zien dat de minister in 2024 op elk beleidsartikel meer heeft uitgegeven dan in 2023. Gemiddeld gaat het om ongeveer 10% hogere uitgaven dan in het vorige begrotingsjaar. De uitgaven op beleidsartikel 37 Migratie stegen met 14%.

Figuur 5 *Uitgaven ministerie van Justitie en Veiligheid in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

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

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

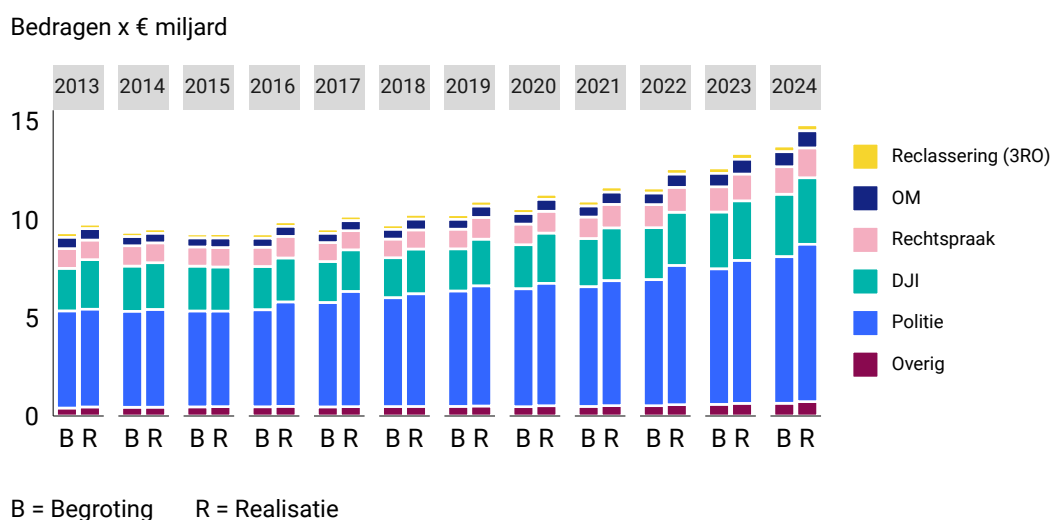
De uitgaven van het ministerie van JenV zijn hoofdzakelijk budgetoverdrachten: geld dat wordt overgemaakt naar instellingen op afstand van het Rijk. Deze instellingen voeren daarmee (onderdelen van) het JenV-beleid uit. Ook de Politie, de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) en het OM worden als zogenoemde *sui generis*-organisaties gefinancierd uit de JenV-begroting. Voor het realiseren van zijn beleidsdoelen is de minister sterk afhankelijk van het functioneren van alle organisaties in de JenV-keten:

agentschappen (onderdeel van het ministerie), taakorganisaties, zelfstandig bestuursorganen (zbo's) als de Raad voor rechtsbijstand, rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) als stichting Halt en *sui generis*-organisaties met eigen rechtspersoonlijkheid als het OM of de Politie. De minister is niet zelf primair verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld dat naar op afstand geplaatste instellingen toegaat. De minister moet wel toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

De Politie, een *sui generis*-organisatie, was in 2024 met circa € 8 miljard de grootste ontvanger van de overdrachten. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), een zbo, ontving in 2024 ongeveer € 3,9 miljard voor zijn taakuitvoering. Daarmee zijn de Politie en het COA samen goed voor bijna de helft van de totale begrotings-uitgaven van het ministerie van JenV. De Politie is onderdeel van de strafrechtketen. In onderstaande figuur 6 geven we de uitgaven weer van de totale strafrechtketen.

Figuur 6 *Uitgaven ketenpartners in de strafrechtketen 2013-2024*

Uitgaven tussen 2013 en 2024 met 52% gestegen



In figuur 6 zien we dat de ketenpartijen in de strafrechtketen samen in 2024 € 14,8 miljard uitgaven.³ Dat is een stijging van 52% ten opzichte van 2013. Ongeveer 30 procentpunt van deze stijging is toe te schrijven aan inflatie. De uitgaven in figuur 6 betreffen alle uitgaven van de ketenpartners, ook de uitgaven die enkele ketenpartners hebben voor andere taken dan het strafrecht. Zoals civielrecht voor de Rechtspraak.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over de aanpassingen in het budget voor migratie. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid op het gebied van slachtofferrechten van de minister van JenV. In dit onderzoek staan de effecten van het beleid voor burgers centraal. Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van JenV in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor het beleidsartikel migratie (artikel 37) uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn begrotingsstukken.

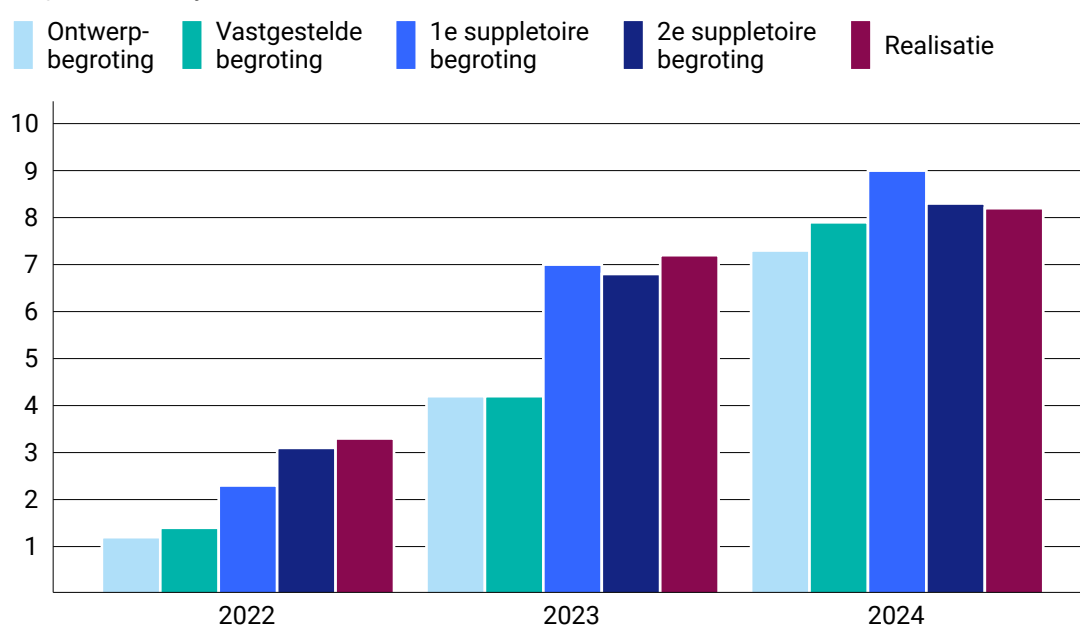
Budget migratie stijgt hard en vertoont grote schommelingen gedurende het jaar

In de begroting van het ministerie van JenV 2024 is 30,4% van de uitgaven bestemd voor migratie. Dat is ongeveer € 7,2 miljard. Dit budget is zowel voor toegang, toelating en de opvang van vreemdelingen als voor de terugkeer. Op het begrotingsartikel migratie zien wij gedurende het jaar grote schommelingen in het budget. Zo verhoogt de minister het budget in het voorjaar met € 1,1 miljard en verlaagt hij het budget in het najaar (inclusief september suppletoire begroting) weer met ongeveer € 0,7 miljard. Figuur 7 laat zien dat het budget niet alleen in 2024 fors wordt bijgesteld, maar ook in de afgelopen 2 jaren.

Figuur 7 Ontwikkeling begroting voor beleidsartikel 37 Migratie 2022-2024

Budget migratie stijgt hard en vertoont grote aanpassingen gedurende het jaar

Uitgaven in € miljard



In figuur 7 zien we ook een grote stijging in de uitgaven. In 2022 is er € 1,2 miljard begroot en circa € 3,3 miljard uitgegeven. In 2023 heeft de minister hier rekening mee gehouden door meer te begroten, namelijk € 4,2 miljard. Maar ook toen gaf de minister fors meer uit, namelijk € 7,1 miljard. In 2024 heeft de minister bij ontwerp-begroting € 7,3 miljard begroot en € 8,2 miljard uitgegeven.

Beleidsresultaten en toelichting bij wijzigingen budget

De minister van JenV licht de wijzigingen in het budget toe in de begrotingsstukken. Zo licht de minister bijvoorbeeld toe dat het migratiebudget vaak wordt verhoogd door hogere uitgaven aan het COA. Wij concluderen dat de minister toelichting geeft, maar dat deze op sommige punten onduidelijk is.

Na de vastgestelde begroting 2024 is het budget voor het COA met circa € 0,5 miljard verhoogd. Deze hogere uitgaven zijn mede gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Belangrijk voor de doorrekening is de prognose voor de instroom van asielzoekers. De MPP dient als basis voor het COA om de hierbij benodigde capaciteit aan opvangplekken te berekenen. Dit zorgde ook in 2024 voor een bijstelling op het budget. De toelichting van de minister bevat niet de cijfers uit de MPP. Daardoor zijn de bijstellingen in het budget voor een buitenstaander niet na te rekenen en is niet vast te stellen of de wijzigingen in de MPP volledig of slechts deels worden meegenomen. De methodiek achter de berekeningen voor de MPP is niet recent extern geëvalueerd.

In het *Jaarverslag 2024* (Justitie en Veiligheid, 2025) geeft de minister de volgende informatie over de geboekte resultaten op beleidsartikel 37. De minister gaat vooral in op het extra geld dat nodig is voor (crisis)noodopvang en op de gemiddelde bezetting bij het COA. Er was volgens de minister een aanvullende subsidie aan het COA nodig bij Najaarsnota, omdat de prijs voor een opvangplek steeg door hogere materiële kosten. Wat deze kosten waren, vermeldt de minister echter niet. Daarnaast heeft de minister het budget voor het COA bij Prinsjesdag met € 300 miljoen verhoogd voor dekking van de kosten van noodopvang.

Voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geeft de minister de resultaten van zijn beleid weer met gegevens over het halen van de besluitvormingstermijnen voor vreemdelingenzaken. Voor asielzaken nam de IND in 75% van de gevallen een besluit binnen de wettelijke termijn, waar 90% was begroot. Volgens de minister komt het achterblijven bij de wettelijke norm door de opgelopen achterstanden in de afgelopen jaren, het grillige instroompatroon en de toegenomen complexiteit van de aanvragen. Voor naturalisatiezaken haalde de IND in 97% van de gevallen de wettelijke termijn tegen 95% begroot.

Niet-realistische ramingen zorgen voor risico's

In ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023b) lieten we zien dat de begroting voor het COA structureel te laag was. Tussen 2000 en 2022 heeft de minister van JenV de uitgaven van het COA 21 van de 23 keer te laag begroot. Dit komt vooral doordat bij het opstellen van de begroting niet goed rekening kan worden gehouden met de meest recente MPP-cijfers. Er zit relatief veel tijd tussen ramen en realiseren, waardoor de realiteit de prognoses al snel inhaalt. Het werkelijke aantal asielzoekers in de opvanglocaties van het COA wijkt vaak behoorlijk af van de ramingen in de MPP. Hierdoor blijkt in de realisatie dat vaak te laag is begroot. Daarnaast wordt bij de voorjaarsnota altijd de jaarlijkse

loon- en prijsontwikkeling gecompenseerd. Het risico van een te lage begroting is dat het COA pas op een laat moment kan inspelen op veranderingen in de bezetting. Dat betekent dat het COA snel opvangcapaciteit moet op- of afschalen. Dit kost meer geld en is niet efficiënt. Als het COA onvoldoende reguliere opvangplekken heeft, zijn duurdere noodopvangplekken nodig. Uit ons onderzoek uit 2023 bleek dat ruim 40% van de bewoners op dat moment in noodopvangplekken zat.

We zien dat zelfs met een lagere bezetting dan geraamd het uitgegeven budget hoger is. Dat komt door hogere kosten van een opvangplek. De kosten voor een noodopvangplek zijn minstens tweemaal zo duur als een reguliere plek. In ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023b) berekenden wij dat in 2022 een reguliere opvangplek € 19 per bed per dag kostte en een plek in de noodopvang € 40 tot € 100 per dag. In totaal heeft de minister in 2024 bij de Nota van Wijziging in januari en in het voorjaar € 1,3 miljard toegevoegd aan het budget van het COA voor noodopvang (Ministerie van JenV, 2024a en 2024b).

In ons Verantwoordingsonderzoek 2022 hebben we gewezen op de risico's van een te laag geraamd bedrag in de begroting voor agentschappen van het ministerie, zoals DJI en de IND (Algemene Rekenkamer, 2023e, pagina 23-30). Het jaar starten met een te lage begroting heeft een negatieve invloed op de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. Elk jaar starten met een te laag geraamd bedrag in de begroting zorgt ervoor dat een basis voor meerjarige investeringen elk jaar weer onzeker is en dus niet optimaal is. Uitvoeringsorganisaties moeten beslissingen uitstellen totdat er zekerheid is over het budget. Hierdoor kunnen de inkooprijzen hoger zijn.

De Eerste Kamer heeft op 18 maart 2025 een motie aangenomen “om in de voorjaarsnota 2025 zodanige financiële middelen op te nemen die het mogelijk maken de IND en het COA stabiel te gaan financieren, zodat de IND en het COA de komende jaren voldoende en structureel gefinancierd zijn om hun taken te kunnen blijven uitoefenen” (Eerste Kamer, 2025).

3.2 Uitvoering slachtofferrechten door het OM

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van Justitie en Veiligheid heeft gevoerd rond rechten van en voorzieningen voor slachtoffers. Doelen van de minister zijn dat slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd, en dat zij een sterke positie in het recht hebben. De afgelopen decennia zijn veel nieuwe slachtofferrechten geïntroduceerd, waaronder

het recht om te spreken in de rechtszaal. De minister heeft het OM vanaf 2011 ook met diverse wetswijzigingen opgedragen om slachtoffers van misdrijven te informeren over de voortgang van de strafzaak tegen de verdachte(n) van het misdrijf.

We onderzochten de informatieplicht van het OM richting slachtoffers. Als het OM met een zaak aan de slag gaat, heeft het als taak om de betrokken slachtoffers die dat willen over de voortgang van de zaak te informeren. Slachtoffers hebben sinds 2011 onder andere recht op informatie over de datum van de rechtszitting en over de uitspraak. En sinds 2017 moet het OM slachtoffers binnen 1 week op de hoogte stellen van de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis.

Het OM ontvangt jaarlijks € 750 miljoen van de minister van JenV voor de uitvoering van al zijn taken. Daarvan is € 12 miljoen bestemd voor het uitvoeren van slachtofferrechten. In 2024 was het OM betrokken bij het afdoen van ruim 37.000 strafzaken waarbij 1 of meer (meerjarige) slachtoffers betrokken waren. Dit is exclusief septs. Het gaat om allerlei soorten misdrijven. Denk aan mishandeling, inbraak, bedreiging, verkeersmisdrijven, seksuele misdrijven en levensdelicten.

Het kabinet-Schoof heeft in het regeerprogramma een uitbreiding van slachtofferrechten aangekondigd. Op papier hebben slachtoffers daarmee steeds meer rechten. Wij onderzochten of het OM het recht op informatie in de praktijk naleeft en goed uitvoert. Dit is belangrijk voor de rechtspositie en het welbevinden van slachtoffers. En ook voor het vertrouwen van slachtoffers en hun naasten in instituties.

3.2.1 Belangrijkste conclusie: het OM komt zijn wettelijke informatieplicht onvoldoende na

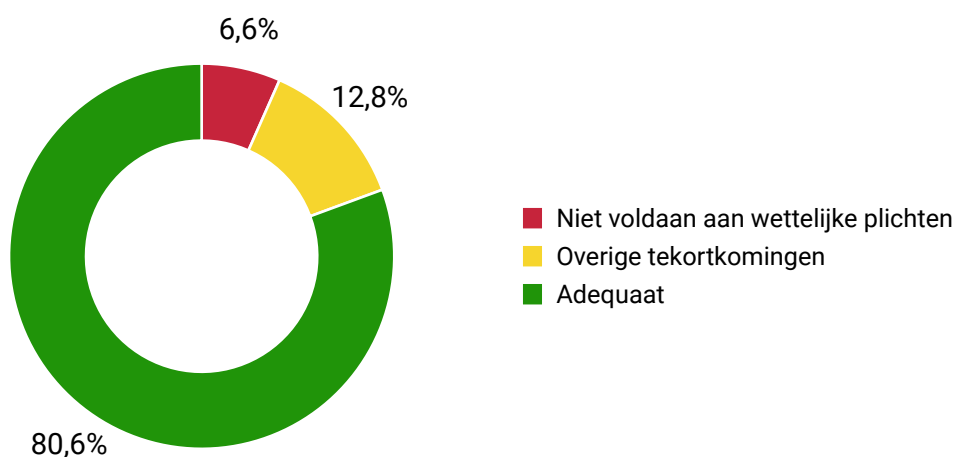
Uit ons onderzoek blijkt dat het OM de wettelijke informatieplicht aan slachtoffers onvoldoende nakomt. Het OM leefde in 2024 één van de wettelijke plichten voor informatie aan slachtoffers in het geheel niet na. Dat is de plicht om slachtoffers in zaken die het OM voor de rechter brengt te informeren over de aard van de tenlastellegging. Het standaard verstrekken van deze informatie bleek nog niet te zijn doorgevoerd in het OM-systeem voor het registreren van strafzaken. Deze verplichting staat echter sinds 2017 in het Wetboek van Strafvordering.

Wij onderzochten een representatieve steekproef van 196 strafdossiers uit een populatie van 5.593 strafdossiers die in juni en juli 2024 waren afgedaan met een rechterlijk vonnis of OM-strafbeschikking. We gingen na of het OM zijn wettelijke informatieplicht nakwam voor de informatieplichten die wel doorgevoerd waren in het OM-systeem.

Het OM informeerde bijna 7% van de 196 onderzochte slachtoffers niet volledig. Behalve de wettelijke plichten onderzochten we ook andere aspecten van informatievoorziening, bijvoorbeeld het binnen een redelijke termijn reageren op een verzoek van het slachtoffer om kennis te nemen van stukken uit het strafdossier. Bij elkaar verloopt de informatievoorziening van het OM aan bijna 1 op de 5 slachtoffers (19,4%) niet adequaat. In figuur 8 hebben wij onze bevindingen samengevat.

Figuur 8 OM informeert bijna 1 op de 5 slachtoffers (19,4%) niet adequaat (n=196)

19,4% van de slachtoffers niet adequaat geïnformeerd



Ervaringen van een slachtoffer van een seksueel misdrijf:

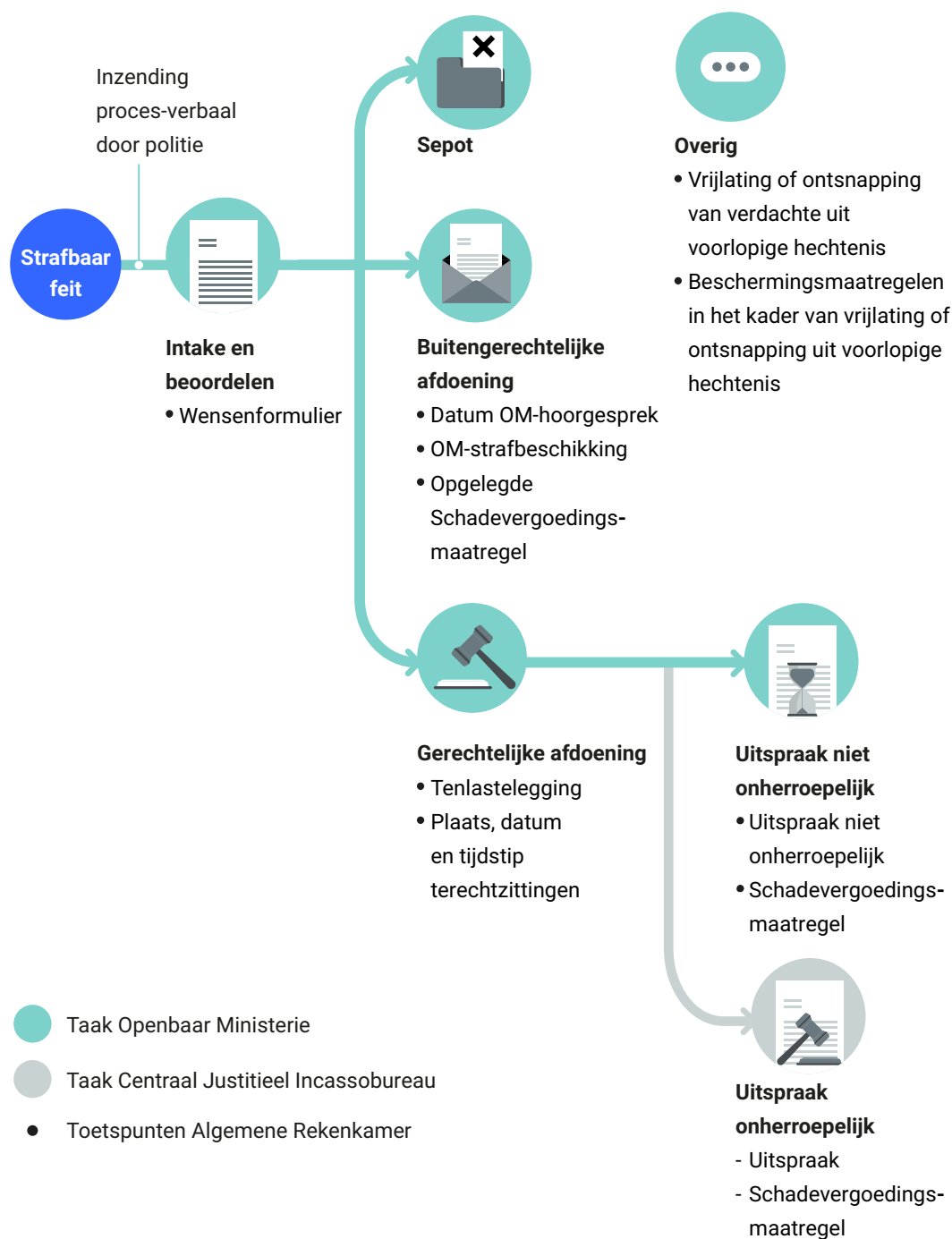
"Je bent in zo'n situatie afhankelijk van onder andere het OM. Want je bent zelf niet bij machte en ook niet op de hoogte van alle regels en wetten. Je bent in die tijd ook heel erg op zoek naar wat je tijdens het misbruik hebt gemist: hulp en controle. Maar je hebt geen controle. Want je moet juist het hele proces uit handen geven aan de mensen die daarvoor zijn. Dus ieder stukje informatie dat klopt, op tijd is en helpend is, daar ben je heel dankbaar voor."

3.2.2 Welke informatieplichten heeft het OM?

Het OM heeft informatieplichten vanaf de aanvang van het strafproces tot en met de uitspraak. Figuur 9 geeft weer welke informatieplichten van het OM wij hebben onderzocht.⁴

Figuur 9 Onderwerpen waarover het OM slachtoffers informeert

Algemene Rekenkamer toetste 10 punten



We onderzochten ook of het OM, naast de wettelijke informatieplichten, adequaat omging met het belang dat slachtoffers kunnen hebben bij informatie. Bijvoorbeeld of het OM binnen 6 weken reageerde op verzoeken van slachtoffers om kennis te nemen van processtukken. Het OM beschouwt 6 weken als een redelijke termijn (Haijer en Hoving, 2022). Zie bijlage 3 voor meer informatie over de methoden van onderzoek en de kenmerken van de onderzochte zaken.

Het OM heeft 10 arrondissementsparketten, verdeeld over Nederland.
Dit zijn organisatie-eenheden van het OM waar strafzaken worden behandeld.
Deze arrondissementen zijn gelijk aan de 10 regionale eenheden van de Politie.
Het OM heeft ook enkele landelijke parketten.

3.2.3 Komt het OM zijn wettelijke informatieplicht na?

In onze steekproef hebben 108 van de 196 slachtoffers het OM verzocht om informatie over de aanvang en voortgang van hun strafzaak. Het OM informeerde 13 van deze 108 slachtoffers (12%) niet over alle onderwerpen waarover dit wel had moeten. Zo stuurde het OM aan 5 slachtoffers geen zittingsdatum en aan 1 slachtoffer een verkeerde zittingsdatum. Hierdoor kan een slachtoffer ongewild de zitting missen. Of krijgt hij of zij geen gelegenheid om op tijd een schadevordering in te dienen. Ook stuurde het OM 5 slachtoffers geen afschrift van de OM-strafbeschikking. Verder verstrekke het OM in gevallen waarin voorlopige hechtenis aan de orde was, aan 2 van de 7 slachtoffers niet op tijd (binnen 7 dagen) informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis. Het risico is dan dat een slachtoffer onverwacht de verdachte op straat tegenkomt, terwijl hij of zij denkt dat deze nog vast zit. Over de populatie van alle slachtoffers in zaken die in juni en juli 2024 zijn afgedaan met een strafbeschikking of vonnis, voldeed het OM bij enkele honderden slachtoffers niet aan zijn wettelijke informatieplicht.

Informeren over tenlastelegging medio 2024 niet geïmplementeerd

De plicht uit 2017 om slachtoffers in zaken die het OM voor de rechter brengt te informeren over de aard van de tenlastelegging, is medio 2024 nog steeds niet doorgevoerd in het OM-systeem voor strafzaken. Geen enkel slachtoffer werd hierover standaard geïnformeerd, terwijl dit wettelijk verplicht is. Het is niet uitgesloten dat het OM deze informatie alsnog deelde als een slachtoffer hier om vroeg. Wij hebben vastgesteld dat het OM de parketten in november 2024 heeft geïnformeerd dat het sturen van informatie over de tenlastelegging is doorgevoerd in het OM-systeem. Of het sindsdien correct wordt uitgevoerd moet in 2025 blijken.

OM vraagt niet aan alle slachtoffers of ze informatie willen

Het OM stuurt volgens de eigen procesbeschrijving elk slachtoffer aan het begin van een zaak een wensenformulier (hoewel dit geen wettelijke plicht is). Een slachtoffer kan daarop aangeven of hij of zij op de hoogte wil blijven van de zaak en moet vervolgens het formulier aan het OM retourneren voor in het dossier. Bij een snelle OM-afdoening of plaatsing van de zaak op een supersnelrecht zitting is echter haast geboden. Dan is het de bedoeling dat het OM de wensen van het slachtoffer op een andere manier, bijvoorbeeld telefonisch of via Slachtofferhulp Nederland, inventariseert en vastlegt in het dossier.

Wij stellen vast dat het OM aan 16 van de 196 onderzochte slachtoffers (8,2%) geen wensenformulier heeft gestuurd én bij hen niet op een andere manier wensen inventariseerde. Deze 16 slachtoffers konden hun recht op informatie dus al aan het begin niet uitoefenen.

Een aantal van deze slachtoffers heeft mogelijk toch informatie ontvangen. Sommige parketten informeren slachtoffers namelijk ook als nergens uit blijkt dat zij een informatiewens hebben. Zo bestaat bij een aantal arrondissementsparketten een vangnet voor slachtoffers die abusievelijk niet benaderd zijn. Diverse OM-medewerkers vertelden ons ook dat ze slachtoffers liever een keer te veel dan te weinig informeren. Wij constateren dat niet alle parketten dezelfde werkwijze hebben als het gaat om het informeren van slachtoffers die daar niet om hebben gevraagd.

Een slachtoffer van mishandeling had geen wensen- en schadeformulier ontvangen en hoorde, nadat ze zelf contact had opgenomen, dat de rechtszaak over 3 dagen zou plaatsvinden:

"Ik was behoorlijk emotioneel en had het graag rustiger willen bekijken. Maar ik wilde wel gehoord worden, ook voor een stukje verwerking. Het is me gelukkig gelukt, (...) Ik snap wel dat ze druk zijn en veel zaken hebben, maar zo had het niet moeten gaan natuurlijk."

Een slachtoffer van stalking door een ex-partner kreeg lang geen informatie van het OM dat de zaak vervolgens seponeerde:

"In het hele proces had ik erg het gevoel dat de rollen werden omgedraaid. Dat ik werd gestraft en de dader overal mee weg kwam. Het hele proces van aangifte doen en de contacten met Politie en OM waren erger dan wat mijn ex me heeft aangedaan."

OM reageert in ongeveer de helft van de gevallen niet binnen 6 weken op verzoek slachtoffer om kennis te nemen van strafdossier

Voor slachtoffers kan het belangrijk zijn om kennis te nemen van stukken uit het dossier voor het strafproces. Bijvoorbeeld om een vordering tot schadevergoeding in een strafproces te kunnen onderbouwen. Of om gebruik te kunnen maken van het spreekrecht tijdens een zitting. Ook kunnen slachtoffers de informatie uit het dossier gebruiken om zich voor te bereiden op wat er in de zitting aan de orde kan komen. Het slachtoffer kan de officier van justitie daarom vragen om kennis te nemen van processtukken die voor hem van belang zijn. 11 van de 196 slachtoffers (5,6%) in onze steekproef deden een verzoek aan het OM om kennis te nemen van processtukken. Ze deden dit via hun advocaat of via Slachtofferhulp Nederland. Bijna de helft van deze slachtoffers (5 van de 11) ontving niet binnen 6 weken een reactie van het OM.

Geredeneerd vanuit het belang dat slachtoffers kunnen hebben bij informatie vielen ons bij 6 slachtoffers andere bijzonderheden op. Het OM stuurde bijvoorbeeld een wensenformulier aan slachtoffers nadat al een straf (met een strafbeschikking) was opgelegd aan de dader.

3.2.4 Het OM werkt aan verbetering

Het OM heeft in 2021 een intern onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van slachtofferrechten. Dit gaf aanleiding tot het nemen van een aantal maatregelen. Het OM liet ons onder andere zien:

- Er is een landelijk uniform werkproces voor de uitvoering van slachtofferrechten opgesteld en uitgerold bij de parketten.
- Er zijn ICT-applicaties aangepast en werkinstructies opgesteld voor het informeren, registreren en beoordelen van slachtoffers.
- De standaard slachtofferbrieven zijn herschreven en het wensenformulier is aangepast.

Een aantal voorgenomen wijzigingen in het OM-systeem moet nog worden doorgevoerd. Wij constateren tevens dat niet alle arrondissementsparketten de standaard OM-werkwijzen hanteren. Bijvoorbeeld bij het registreren van de informatiewens van elk slachtoffer. Ook wordt erg verschillend omgegaan met het informeren van slachtoffers die daar niet om hebben gevraagd. Het vangnet dat we beschreven, bestaat dus niet overal in het land.

3.2.5 Conclusie en oordeel

Bijna 1 op de 5 slachtoffers wordt niet adequaat geïnformeerd door het OM. Het gaat dan om het niet naleven van een wettelijke informatieplicht, het niet inventariseren van de informatiewens, het niet tijdig reageren op het verzoek om kennis te nemen van processtukken én om andere tekortkomingen die ons opvielen in de informatievoorziening aan slachtoffers. Soms gaat het op meer dan 1 punt niet goed: slachtoffers ontvingen dan bijvoorbeeld niet alle wettelijk verplichte informatie en ook niet binnen 6 weken een reactie op hun verzoek om kennis te nemen van de processtukken.

Het OM leefde medio 2024 één van de wettelijke plichten voor informatie aan slachtoffers in het geheel niet na. Dat is de plicht om slachtoffers in zaken die het OM voor de rechter brengt, te informeren over de aard van de tenlastelegging. Deze verplichting staat sinds 2017 in het Wetboek van Strafvordering. De Algemene Rekenkamer begrijpt als geen ander dat er soms een gat zit tussen wettelijke verplichting en de praktijk. En het is normaal dat mensen soms fouten maken. Maar dat juist het OM een wettelijke verplichting zo lang in zijn geheel niet heeft nageleefd vinden we wel heel wrang. Het geeft ook stof tot nadenken voor de minister en de leiding van het OM, over hoe dit zo lang heeft kunnen duren.

Het OM heeft daarnaast bijna 7% van de slachtoffers niet volledig geïnformeerd over andere onderwerpen dan de tenlastelegging, terwijl dat volgens de wet wel had moeten. Zij ontvingen geen (correcte) zittingsdatum, geen afschrift van de OM-strafbeschikking of niet (op tijd) informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis. Over alle slachtoffers in zaken die in juni en juli 2024 zijn afgedaan met een strafbeschikking of vonnis, voldeed het OM bij enkele honderden slachtoffers niet aan zijn wettelijke informatieplicht.

We beoordelen het niet eerder implementeren van 1 wettelijke plicht en het niet volledig informeren van slachtoffers die informatie wilden ontvangen over andere verplichte onderwerpen als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van het Openbaar Ministerie. Zie hiervoor ook § 4.7.5 van dit rapport.

Als een slachtoffer niet goed wordt geïnformeerd over dit soort belangrijke zaken, kan dit impact hebben op het welbevinden, op mogelijkheden om schade te verhalen in het strafproces en op het gevoel serieus te worden genomen door het OM. Dit beschadigt mogelijk het vertrouwen van slachtoffers en hun naasten in instituties.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Wij beoordelen de uitvoering van informatieplichten aan slachtoffers door het OM als zorgelijk. Hoewel het OM werkt aan verbeteringen, komen deze naar ons oordeel te laat. Slachtoffers kunnen in de praktijk regelmatig hun recht op informatie niet verzilveren. Wij verwachten uitgerekend van het OM dat het de wettelijke verplichtingen rond slachtofferrechten naleeft. Dat dit in een flink aantal gevallen niet gebeurt, is een hard gelag voor slachtoffers.

Oordeel



3.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleids-evaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Jeugdbescherming

In maart 2023 publiceerden wij ons onderzoek *Georganiseerde onmacht, Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming* naar de vraag of de rijksoverheid heeft gedaan wat ze kan doen om de structurele problemen in de jeugdbescherming op te lossen. En of ze, dat wat ze heeft gedaan, goed heeft gedaan. Na invoering van de Jeugdwet is de rijksoverheid het zicht verloren op de uitvoering en de resultaten van de jeugdbescherming. Kwaliteitswaarborgen in het systeem hebben onvoldoende gewerkt. Wij concludeerden dat de situatie voor kinderen, ondanks hun recht op bescherming, en voor hun jeugdbeschermers onvoldoende was verbeterd en dat structurele verbetering binnen afzienbare tijd ook niet te verwachten was (Algemene Rekenkamer, 2023c)

De staatssecretaris van VWS en minister voor Rechtsbescherming verwachtten destijds veel van de in juni 2023 verschenen *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028*. Deze zou knelpunten in de jeugdzorg structureel aanpakken en het jeugdzorgstelsel financieel houdbaar maken voor de toekomst (ministerie van VWS, 2023). Begin 2025 heeft een deskundigencommissie, onder leiding van oud-minister Van Ark, de uitvoering van deze Hervormingsagenda Jeugd getoetst. Deze commissie heeft hierover advies uitgebracht aan het Rijk en de VNG (Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, 2025). Daaruit blijkt dat de zorgen nog niet zijn weggenomen.

Zo concludeert de Commissie-Van Ark dat de Hervormingsagenda op zich onvoldoende voorwaarde is om tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel te komen. De Hervormingsagenda richt zich te veel op het anders organiseren van de jeugdzorg, terwijl factoren die leiden tot de vraag naar jeugdhulp vooral te vinden zijn in de systemen rondom het kind buiten de jeugdzorg (gezin, school, samenleving). Er is nog te weinig aandacht voor een systeemgerichte aanpak over alle domeinen heen. Ook zijn organisaties als jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, scholen en verenigingen nog te weinig betrokken bij de hervormingen in de jeugdzorg.

Wij benadrukken nogmaals dat het duidelijk moet zijn waar kinderen met een beschermingsmaatregel minimaal op kunnen rekenen. Dit sluit aan bij de oproep van de Commissie-Van Ark om te garanderen dat waar je als jongere ook woont, er minimale kwaliteitseisen zijn voor steunstructuren, hulp en zorg. Ook onderschrijven wij de noodzaak voor veel betere, gestandaardiseerde informatie over de jeugdzorg om 'sturen in de mist' te voorkomen. Het rapport van de Commissie-Van Ark en de aanbevelingen verdienen de volle aandacht van kabinet en Kamer.

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van JenV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van JenV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen staan onze onderzoeken naar de (organisaties in de) strafrechtketen: ketencoördinatie door de minister van JenV op de strafrechtketen (§ 4.3), uitvoeringstoetsen (§ 4.4), tenaamstelling veroordeelden (§ 4.5) en bescherming bestaansminimum bij betalingsregelingen CJIB (§ 4.6). Aansluitend beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail in § 4.7. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.8).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Binnen het ministerie van JenV zijn er veel ketens. Denk aan de jeugdbeschermingsketen, de migratieketen en de strafrechtketen. Bij een keten zijn er meerdere organisaties die samen verantwoordelijk zijn voor de prestaties in de hele keten. Dit worden ook wel ketenpartners genoemd. Voor de maatschappij en de burgers die te daarmee maken hebben is het van groot belang dat de keten goed functioneert. Zo niet, dan kan dat betekenen dat burgers lang in onzekerheid zitten. In deze tijd kan hun situatie verslechteren.

In dit bedrijfsvoeringshoofdstuk richten we ons op de strafrechtketen. De strafrechtketen staat in figuur 4 in hoofdstuk 2 beschreven. Voor een goede werking van de strafrechtketen moet de bedrijfsvoering van de ketenpartners op orde zijn. De minister van JenV is verantwoordelijk voor het functioneren van de strafrechtketen als geheel. In 4 onderzoeken naar (onderdelen van) de strafrechtketen zien wij een aantal problemen steeds weer terugkomen. Deze problemen staan goede prestaties in de strafrechtketen in de weg en daar hebben burgers veel last van. Zo zijn bijvoorbeeld de doorlooptijden veel te lang.

De Algemene Rekenkamer vindt het zorgelijk dat de prestaties in de strafrechtketen onder druk staan. Het is immers niet alleen een proces op papier, maar raakt mensen in hun dagelijks bestaan.

4.1.1 Ketenproblematiek

Als burgers in aanraking komen met de strafrechtketen is het vooral van belang dat de overheid hun zaak inhoudelijk goed behandelt, dat zij gebruik kunnen maken van hun rechten en dat het proces niet te lang duurt. De gemeenschappelijke prestaties in de strafrechtketen zijn dus het belangrijkste. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de ketenpartners daar niet op ingericht zijn. Ketenpartners zijn onder andere de Politie, het OM en de Rechtspraak. We constateren dat zij allemaal een eigen doel, eigen sturing, eigen (ICT-)systemen, eigen definities, eigen werkwijzen en eigen manieren van financiering hebben. Ze weten onvoldoende van elkaar hoe hun processen werken en welke afhankelijkheden onderling spelen. De processen van de ketenpartners sluiten dan ook vaak niet goed op elkaar aan. Ze voelen zich bovendien met name verantwoordelijk voor hun eigen doelstellingen en niet voor het functioneren van de strafrechtketen in het geheel.

4.1.2 Gebrek aan sturingsinformatie

De ketenpartners in de strafrechtketen beschikken allemaal over hun eigen sturingsinformatie. Ze weten (min of meer) welke prestaties ze moeten leveren, hoeveel personeel en tijd ze nodig hebben en hoeveel financiering daarbij hoort. Op het overkoepelende niveau van de strafrechtketen is deze informatie er echter niet. Daardoor kunnen ketenpartners niet goed op elkaar inspelen en is coördinatie moeilijk. Er is bijvoorbeeld geen informatie over hoe lang individuele zaken erover doen zich door de strafrechtketen heen te bewegen. Dit komt onder andere door privacyoverwegingen. Zonder deze informatie is een probleemanalyse van te lange doorlooptijden niet mogelijk.

4.1.3 Veel nieuwe wensen en weinig inzicht en overzicht

Er komt veel op de strafrechtketen af. Voorbeelden zijn meer slachtofferrechten, de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet seksuele misdrijven. Tegelijkertijd blijkt uit ons onderzoek dat het ministerie weinig inzicht heeft in of de strafrechtketen dit wel aan kan. Het gebrek aan goede uitvoeringstoetsen zorgt voor risico's in de praktijk, zoals achterblijvende prestaties. Dit veroorzaakt een kloof tussen de wereld op papier (wetten en beleid) en de realiteit.

Dit zien we bijvoorbeeld in ons onderzoek naar de uitvoering van slachtofferrechten door het OM. De wetgever stelt een wet op en jaren later blijkt dat het OM een onderdeel van de wet niet heeft uitgevoerd. Juist bij een keten zijn uitvoeringstoetsen zeer belangrijk. Als het bij 1 ketenpartner misgaat, zorgt dat voor problemen in de hele keten. Zonder goede uitvoeringstoetsen krijgen ketenpartners mogelijk meer taken dan ze aan kunnen, bijvoorbeeld door personeelstekort. Dit is een verontrustende bevinding. Ook met het oog op de ingrijpende uitvoeringsconsequenties van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat geldt vanaf 2029.

4.1.4 Burgers én uitvoeringsorganisaties raken in de knel

Uiteindelijk zijn het de maatschappij en de individuele burger die last hebben van de problemen in strafrechtketen. Slachtoffers worden niet altijd goed geïnformeerd en verdachten zitten lang in onzekerheid. Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat ook uitvoeringsorganisaties in de knel komen. Deze moeten wetten en beleidsinitiatieven uitvoeren, terwijl er onvoldoende inzicht is hoe zij hun werkprocessen horen uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid die er bij Justid heerst bij een onjuiste tenaamstelling van veroordeelden. Het is al jaren onduidelijk of Justid dit wel of niet mag corrigeren. Het heeft ons verbaasd dat intern bij Justid en bij het ministerie de problemen met de onjuiste tenaamstelling al vele jaren bekend waren. Desondanks was er al die tijd een voortdurende onduidelijkheid of Justid dit zelf wel of niet mocht corrigeren. Dit zorgt voor risico's voor de maatschappij, maar ook voor gewetensnood bij ambtenaren die hier dagelijks beslissingen over moeten nemen.

4.1.5 Onvolkomenheden in strafrechtketen

De problemen in de strafrechtketen leiden in 2024 tot 5 nieuwe onvolkomenheden op dit beleidsterrein, waarvan 1 ernstige onvolkomenheid:

- een onvolkomenheid voor de tekortschietende coördinatierol van de minister van JenV op de bedrijfsvoering in de strafrechtketen en de achterblijvende prestaties in de strafrechtketen;
- een onvolkomenheid voor het niet voldoende uitvoeren van de wettelijke informatieplichten jegens slachtoffers;

- een ernstige onvolkomenheid en een onvolkomenheid voor de onduidelijkheid rondom de tenaamstelling van veroordeelden;
- een onvolkomenheid voor het onvoldoende uitvoeren van uitvoeringstoetsen.

De onvolkomenheden staan in § 4.7 beschreven. Daarnaast blijft de onvolkomenheid voor de afpakketen gehandhaafd over 2024 ondanks dat we daar vooruitgang zagen.

4.1.6 Nieuwe onvolkomenheden op ICT-gebied

Gezien de toenemende cyberdreiging is het belang van goed informatiebeheer verder toegenomen. Bij het ministerie van JenV constateren we een nieuwe onvolkomenheid op dit gebied. Er is bij het hele ministerie een grote achterstand in het accrediteren van belangrijke informatiesystemen. We zien ook dat tekortkomingen uit eerdere beveiligingstesten te lang onopgelost blijven, ondanks het goede initiatief van JenV om beveiligingstesten door ethische hackers te laten uitvoeren.

Verder constateren we een nieuwe onvolkomenheid bij DJI in het beheer van informatiesystemen die relevant zijn voor de forensische zorg. Met deze informatiesystemen verwerkt DJI bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens. We hebben onder meer vastgesteld dat het autorisatiebeheer van deze systemen niet op orde is. Ook zijn wijzigingen in systemen niet altijd volgens het wijzigingsproces uitgevoerd.

4.1.7 Prestatieverklaringen behoeven blijvende aandacht

In ons verantwoordingsonderzoek 2023 rapporteerden we dat problemen rond prestatieverklaringen de afgelopen jaren hardnekkig blijken bij het ministerie van JenV. We constateerden toen een onvolkomenheid bij de IND vanwege ontbrekende of ontoereikende prestatieverklaringen. Daar zien we over 2024 wel vooruitgang. Maar tegelijkertijd constateren we vergelijkbare problemen bij de Justitiële ICT Organisatie (JIO) en het Nationaal Forensisch Instituut (NFI). Dat heeft over 2024 geleid tot een nieuwe onvolkomenheid bij JIO.

Wat is een prestatieverklaring?

Een prestatieverklaring (inclusief onderbouwing) is de formele bevestiging dat door het ministerie betaalde producten of diensten daadwerkelijk zijn geleverd, dat de levering aan de eisen voldeed en dat de afgesproken prijs in rekening is gebracht. Dit alles is nodig om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de betaling.

4.1.8 Forse stijging aantal onvolkomenheden: van 2 naar 10

Er is bij het ministerie van JenV spraken van een forse stijging in het aantal onvolkomenheden. In 2023 constateerde we 2 onvolkomenheden en in 2024 zijn het er 10 waarvan 1 ernstig. Voor deze stijging van onvolkomenheden zijn meerdere verklaringen aan te wijzen. De nieuwe ernstige onvolkomenheid voor de onjuiste tenaamstelling bij gerechtelijke vonnissen komt voort uit de parlementaire verkenning naar de strafrechtketen. Dat is voor ons reden geweest om dit te onderzoeken. Maar uit ons onderzoek leren we ook dat deze problemen bij de tenaamstelling bij het ministerie al meer dan 10 jaar bekend waren. Dit geldt ook voor de nieuwe onvolkomenheden bij de naleving van slachtofferrechten door het OM, uitvoeringstoetsen of het IT-beheer bij DJI. Ook deze problemen bestaan al langer.

De nieuwe onvolkomenheid op de prestaties in de strafrechtketen is een wat bijzonder geval. Al veel langer was bekend, ook uit eerder Algemene Rekenkamer onderzoek, dat er bij diverse onderdelen van de strafrechtketen problemen waren. Dit jaar hebben we naar aanleiding van de motie-Ellian (juli 2023) onderzoek gedaan naar de coördinatie van de bedrijfsvoering van de strafrechtketen door de minister. Dat leidt tot een nieuwe onvolkomenheid.

De minister van JenV is het middelpunt van een ingewikkelde strafrechtketen bestaand uit verschillende ketenpartners zoals de Politie, het OM en de Rechtspraak. Als die ketenpartners niet goed samenwerken hebben burgers daar last van. Slachtoffers van misdrijven kunnen regelmatig niet gebruik maken van de rechten die hen door de wetgever zijn toegekend. Soms hebben onschuldige burgers zelfs een strafblad door fouten van organisaties die onder de minister van JenV vallen. Of andersom: mensen die een misdrijf hebben begaan en die daarvoor veroordeeld zijn, hebben dit niet op hun strafblad staan omdat hun identiteit onjuist is vastgesteld.

Dat alles kan en moet beter, maar goed samenwerken gaat niet vanzelf. Daarom is het zaak dat de minister van JenV veel meer het voortouw neemt dan afgelopen jaren het geval was. Tevens moeten de ketenpartners de wettelijk bestaande ruimte van de minister ook erkennen en accepteren. Dit is in het belang van de hele strafrechtketen: ketenbelang gaat boven organisatiebelang. Het huidige verbeterplan van de minister van JenV is niet voldoende om de problematiek in de strafrechtketen op lossen. De minister van JenV moet met urgentie meer gaan coördineren om de strafrechtketen op korte termijn beter te laten presteren. Hij beschikt reeds over de wettelijke mogelijkheden dit te doen. Juist in het belang van burgers en bedrijven mogen de noodzakelijke verbeteringen niet nog jarenlang uitblijven.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van JenV die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 10 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Afpakketen (openstaand recht)	✗	✗	✗	✗	►
2. Prestatieverklaringen IND			✗	✗	►
Nieuwe onvolkomenheden					
3. Coördinatie prestaties in de strafrechtketen				✗	
4. Uitvoeringstoetsen				✗	
5. Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM				✗	
6. Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden				⊗	
7. Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden				✗	
8. IT-beheer DJI				✗	
9. Prestatieverklaringen JIO				✗	
10. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten				✗	

✗ Onvolkomenheid

⊗ Ernstige onvolkomenheid

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

► De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Coördinatie prestaties in de strafrechterketen

De strafrechterketen verwerkt jaarlijks een groot aantal zaken. In 2023 registreerde de Politie 802.000 misdrijven. De verdachten en slachtoffers krijgen te maken met de strafrechterketen. Het strafrecht heeft 4 doelen: vergelding, afschrikking, voorkomen van herhaling en bescherming van de maatschappij. Het is belangrijk dat de afhandeling van zaken in het strafrecht niet alleen inhoudelijk goed is, maar ook dat de afhandeling niet te lang duurt. Een te lange doorlooptijd gaat ten koste van de doelen van het strafrecht en heeft een grote invloed op de slachtoffers en verdachten.

In de tijd dat een zaak in behandeling is, zitten slachtoffers en verdachten in onzekerheid. Vaak gaat deze periode gepaard met stress en soms kan de situatie in deze tijd escaleren. Voor met name jeugdige verdachten die nog volop in ontwikkeling zijn, is het van belang zo snel mogelijk een straf of maatregel op te leggen. Maar ook slachtoffers van seksuele misdrijven die daardoor emotionele schade lijden, hebben er baat bij dat hun strafzaak niet lang blijft voortduren. In dit onderzoek hebben we specifiek gekeken naar deze 2 groepen. Vanwege de grote maatschappelijke impact zijn zij namelijk de prioriteit van de ketenpartners in de strafrechterketen.

Parlementaire verkenning naar prestaties in de strafrechterketen in 2023

De Tweede Kamer is bezorgd over de prestaties in de strafrechterketen. Er zijn lange doorlooptijden, veel sepo's, grote zaakvoorraden en het is onduidelijk hoe ketendoelen worden gesteld en gemeten. Na de parlementaire verkenning naar de strafrechterketen in 2023 riep de Kamer in de motie-Ellian de minister van JenV op om de prestaties in de strafrechterketen en de verantwoording daarover te verbeteren. De motie is kamerbreed aangenomen. In het rapport van de parlementaire verkenning van de Tweede Kamer uit 2023 staat een apart hoofdstuk met de bevindingen uit 38 rapporten van de Algemene Rekenkamer over de strafrechterketen (Tweede Kamer, 2023, hoofdstuk 7).

4.3.1 Slachtoffers en verdachten wachten te lang op de afhandeling van hun zaak

Doorlooptijden geven aan hoe lang de strafrechterketen (zie ook figuur 4 in § 2.1) erover doet om een strafzaak van begin tot einde af te ronden. Voor een vlotte afhandeling van strafzaken moeten niet alleen de afzonderlijke ketenpartijen hun werkprocessen goed hebben ingericht. Ook de minister van JenV moet de bedrijfsvoering binnen de strafrechterketen als geheel voldoende coördineren. De organisaties zijn namelijk afhankelijk van elkaar. Als de Politie bijvoorbeeld prioriteit geeft aan

zedenzaken, leidt dat tot meer zedenzaken in de strafrechtketen. Zijn organisaties later in de keten, zoals het OM, de Rechtspraak en DJI, hierop niet goed voorbereid? Dan worden doorlooptijden langer en neemt de voorraad onbehandelde zaken toe.

Normen voor jeugdzaken en zedenzaken

De minister van JenV en de organisaties in de strafrechtketen hebben in 2018 prioriteit gegeven aan het verkorten van de doorlooptijd bij jeugd- en zedenzaken. Dit type zaken heeft veel impact op verdachten, slachtoffers en de maatschappij. De ketenpartijen hebben normen vastgesteld voor de doorlooptijden. Er is bij jeugdzaken een norm voor het gehele proces: een halfjaar van het eerste verhoor door de politie tot het vonnis van de rechter. En er zijn (sub)normen voor onderdelen van het proces. Het OM moet zedenzaken bijvoorbeeld binnen 2 maanden beoordelen. Minstens 80% van alle zaken moeten worden afgerond binnen de afgesproken doorlooptijd. Opmerkelijk genoeg heeft de strafrechtketen voor zedenzaken geen norm vastgesteld voor het volledige proces, van begin tot eind.

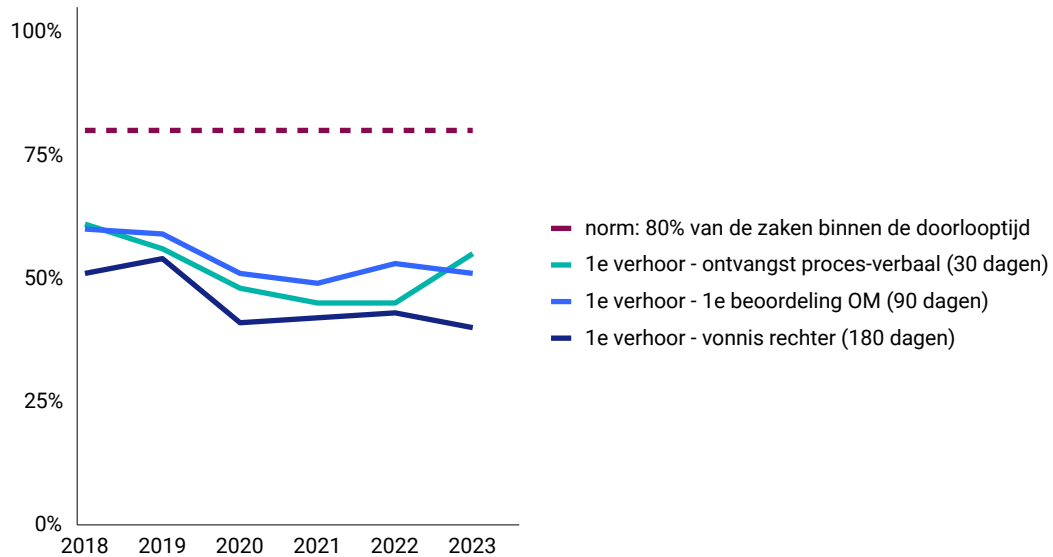
Normen voor doorlooptijden jeugd en zeden sinds 2019 nooit gehaald

Figuren 10 en 11 laten zien dat de ketenpartijen de normen bij jeugd- en zedenzaken in geen enkel jaar halen. In de meeste gevallen zijn ze er ver van verwijderd. In 2023 doorliep maar 40% van de jeugdzaken het gehele ketentraject binnen een halfjaar, in plaats van de afgesproken 80%. Als bij deze 2 geprioriteerde type misdrijven het al niet lukt om de afgesproken doorlooptijden te halen, roept dat de vraag op hoe het ervoor staat met doorlooptijden van misdrijven die niet geprioriteerd zijn. Ook in de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat de doorlooptijden van de geprioriteerde zaakstromen niet verbeteren, zo blijkt uit de voorgestelde motie van het lid Michon-Derkzen van 8 april 2025.

Figuur 10 Doorlooptijden voor jeugdzaken 2018-2023

Geen enkele norm voor doorlooptijden in jeugdzaken wordt gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed

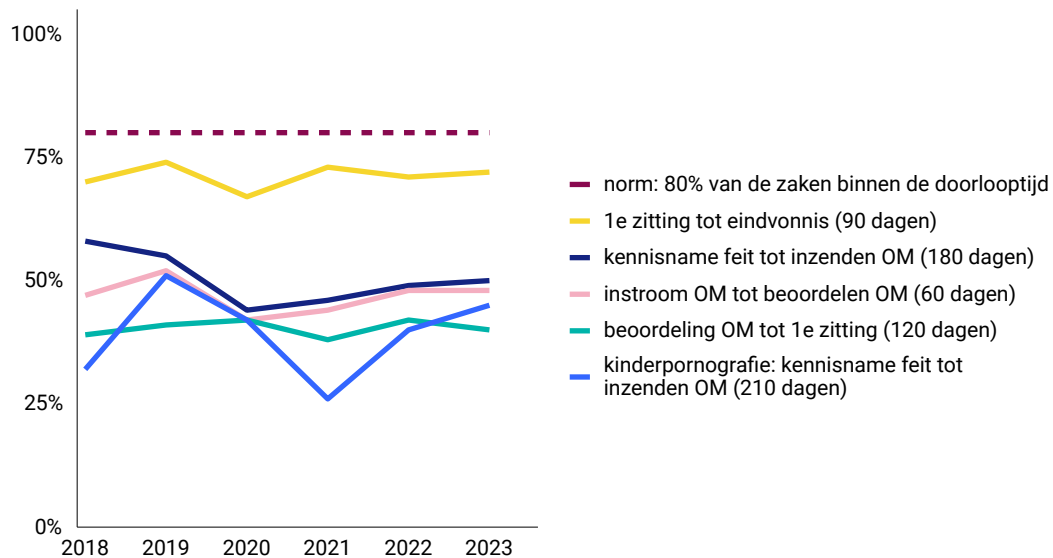


Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor

Figuur 11 Doorlooptijden voor zedenzaken 2018-2023

Geen enkele norm voor doorlooptijden in zedenzaken wordt gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed



Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor

Nieuwe normen voor doorlooptijden jeugdzaken worden ook niet gehaald

Voor jeugdzaken hebben de ketenpartners in maart 2024 nieuwe normen vastgesteld voor de doorlooptijden: zaken mogen nu langer duren. De doorlooptijd is verlengd van 6 maanden naar 8 maanden (kinderrechter) of 10 maanden (meervoudige kamer). Bovendien hoeft de strafrechtketen de komende 2 jaar minder zaken binnen de normtijd te behandelen, namelijk 70% in plaats van 80% van de zaken. Cijfers uit 2022 laten echter zien dat ook bij de versoepelde normen de doorlooptijden niet worden gehaald.

Alle regio's overschrijden de norm: slachtoffers en verdachten wachten veel te lang

Hoeveel langer moeten slachtoffers en verdachten in de praktijk wachten? De ketenpartners doen er soms meer dan 3x zo lang over als afgesproken. Een jeugdige verdachte moet soms meer dan 1,5 jaar wachten op een vonnis van de rechter. En daarna moet de straf dus nog plaatsvinden. Tussen het plegen van het delict en de uitvoering van de straf kan dus erg veel tijd zitten. Dat sluit niet aan bij het pedagogisch uitgangspunt van een jeugdstraf. Ook bij zedenzaken, die al prioriteit krijgen, zien we dat de normtijden in elke regio ver worden overschreden. Overal in Nederland moeten slachtoffers en verdachten dus te lang wachten.

Sommige zaakvoorraden lopen terug, maar niet ketenbreed

Voor zedenzaken heeft de strafrechtketen in 2022 een actieplan opgesteld voor het gezamenlijk versterken van de aanpak. Sindsdien zijn de voorraden van zedenzaken kleiner geworden bij de Politie en het OM. Dat is op zichzelf positief. Daartegenover staat dat voorraden van zaken die wachten op zitting bij de Rechtspraak juist evenredig zijn toegenomen. Dit voorbeeld laat zien dat als individuele ketenpartners hun prestaties verbeteren, dit niet automatisch leidt tot een verbeterde prestatie van de strafrechtketen als geheel. Dat is alleen mogelijk als zij zich gezamenlijk verbeteren.

Lange doorlooptijden ondermijnen doelen strafrecht

Een te lange doorlooptijd kan de 4 doelen van het strafrecht in de weg zitten. Dit kan leiden tot een minder effectief strafrecht. Van vergelding is geen sprake totdat een zaak is afgerond. Het afschrikkingseffect kan minder worden als er veel tijd zit tussen het plegen van een strafbaar feit en de straf (de consequenties). Tijdens de doorlooptijd kan de verdachte in herhaling vallen en kan de situatie verergeren. En tenzij er sprake is van voorlopige hechtenis is er geen bescherming van de samenleving tijdens de doorlooptijd van een zaak.

Veel strafbare feiten niet in de keten

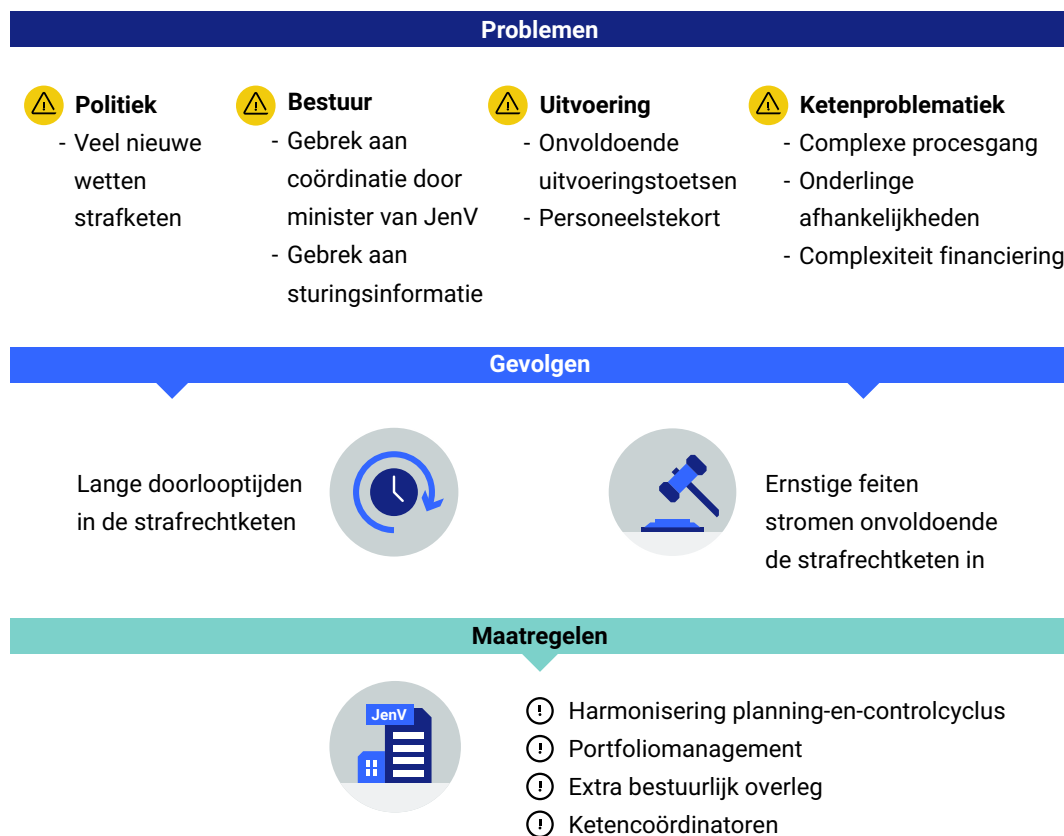
De lange doorlooptijden wijzen erop dat de strafrechtketen moeite heeft om de huidige aantallen strafzaken goed te verwerken. De afgelopen jaren zien we bovendien maar weinig instroom van ernstige criminaliteit, zoals zorgfraude, milieucriminaliteit, arbeidsuitbuiting en witwassen – zo blijkt uit recente rapporten van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b). De strafrechtketen verwerkt voor sommige misdrijven dus juist weinig zaken. Het risico is dat ernstige strafbare feiten daardoor niet een passende strafrechtelijke behandeling krijgen.

Problemen die leiden tot lange doorlooptijden en genomen maatregelen

Figuur 12 laat zien welke problemen in de strafrechtketen zorgen voor lange doorlooptijden. De minister van JenV heeft in 2024 in reactie op de motie-Ellian een aantal maatregelen genomen om de problemen te verhelpen. Wij hebben onderzocht of deze maatregelen voldoende zijn. We concluderen dat de minister van JenV onvoldoende ketencoördinatie voert op de strafrechtketen. Hij moet meer doen om de doorlooptijden terug te brengen.

Figuur 12 *Problemen in de strafrechtketen, de gevolgen en de maatregelen*

De doorlooptijden zijn te lang, dat heeft meerdere oorzaken



4.3.2 Meerdere problemen veroorzaken te lange doorlooptijden

Criminaliteit wordt steeds complexer. Bijvoorbeeld door meer buitenlandse daders of meerdere slachtoffers bij online (zeden)delicten, misdrijven gepleegd door verwarde/ onbegrepen personen en megaprocessen (bijvoorbeeld ondermijning). Daarnaast zien we 5 andere zaken die de uitvoering in de strafrechtketen bemoeilijken.

Al 30 jaar lang gemiddeld 13 wetsinitiatieven per jaar

De strafrechtketen heeft al 30 jaar te maken met een grote hoeveelheid wetsinitiatieven per jaar die veel gevolgen hebben voor de uitvoering. Onder meer de verruimde wet rond slachtofferrechten heeft consequenties voor de hele strafrechtketen. Als het slachtoffer bijvoorbeeld wil dat de dader aanwezig is op zitting, vanwege het spreekrecht, moet DJI zorgen voor het vervoer van de verdachte naar de rechtbank. In § 3.2 gaan we in op de uitvoering van slachtofferrechten voor het OM. Ook de Wet straffen en beschermen, de Wet seksuele misdrijven en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering hebben grote gevolgen voor de uitvoering.

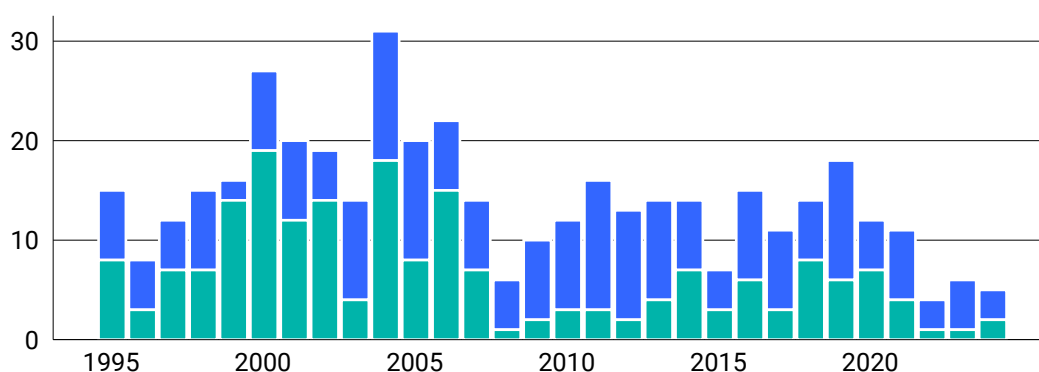
In figuur 13 laten we zien dat er al 30 jaar veel wet- en regelgeving op de strafrechtketen afkomt, gemiddeld 13 per jaar. Gezien de huidige lange doorlooptijden in de strafrechtketen vragen wij ons af of de strafrechtketen dit adequaat kan implementeren.

Figuur 13 Aantal nieuwe wetten, AMvB en wetswijzigingen voor de strafrechtketen

Veel wetgeving over straf en strafrecht

Aantal wetsinitiatieven

Met label 'straf' Geen label, maar wel 'straf' in de titel van de wet



Bron: Staatsblad, wetten/AMvB's met het label strafrecht of met het woord 'straf' in de titel van de wet

De financieringssystematiek draagt niet bij aan kortere doorlooptijden

De uitgaven van de ketenpartners in de strafrechtketen zijn tussen 2013 en 2024 toegenomen van € 9,7 miljard naar € 14,8 miljard. Dat is een stijging van afgerond 52%. Ongeveer 30 procentpunt hiervan is toe te schrijven aan inflatie. In 2024 hebben de ketenpartners € 14,8 miljard uitgegeven. Dit zijn alle uitgaven van de ketenpartners, ook de uitgaven die enkele ketenpartners hebben voor andere taken dan het strafrecht. Voor de Rechtspraak bijvoorbeeld civiel recht.

De meeste ketenpartijen krijgen geld deels op basis van het aantal zaken dat zij behandelen. Dat is geen prikkel die gericht is op het verkorten van de doorlooptijd. De organisaties hebben door deze manier van financiering namelijk geen prikkel om zich te richten op de prestaties in de keten als geheel. Deze manier van financiering geeft juist een prikkel om veel zaken te behandelen. En als de ene ketenorganisatie veel zaken behandelt terwijl de andere kampt met een personeelstekort, ontstaan er grotere voorraden en neemt de doorlooptijd toe.

De sturingsinformatie over de strafrechtketen is onvoldoende

Door een gebrek aan sturingsinformatie is er onvoldoende inzicht in de knelpunten die zorgen voor vertraging. Bij welke ketenorganisatie, in welke regio, bij welk type zaak? Daarnaast is er informatie nodig over de onderlinge afhankelijkheden. Bijvoorbeeld: welke consequentie heeft een wet of intensivering bij ketenpartner 1 voor de instroom, benodigde capaciteit en doorlooptijd bij ketenpartner 2? En welk aandeel van de vertraging in doorlooptijden zit in bedrijfsprocessen van Politie/OM/Rechtspraak en welk deel zit in vertraagde aanlevering van adviezen die in onderdelen van het strafproces vereist zijn (Reclassering, NFI, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, RvdK)? Deze informatie is op dit moment nog ontoereikend om goed te kunnen (bij)sturen en om de burger goed te kunnen informeren over hoelang het gaat duren om de zaak te behandelen.

Pogingen om de sturingsinformatie te verbeteren, bijvoorbeeld via de Data Alliantie Strafrechtketen, lopen al bijna 10 jaar maar zijn vooralsnog gestrand. Dit komt onder andere door bezwaren die de Raad voor de rechtspraak heeft geuit op grond van de privacywetgeving (AVG) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG). Als Kamer en kabinet willen dat bepaalde gegevens gedeeld moeten worden binnen de keten, dan moet daar een wettelijke basis in de wet voor worden gecreëerd als die onvoldoende aanwezig is. Dat is een belangenafweging tussen het belang van de privacy van burgers beschermen en het belang van een goed functionerende strafrechtketen. Over het bredere vraagstuk van belangenafweging tussen privacy van

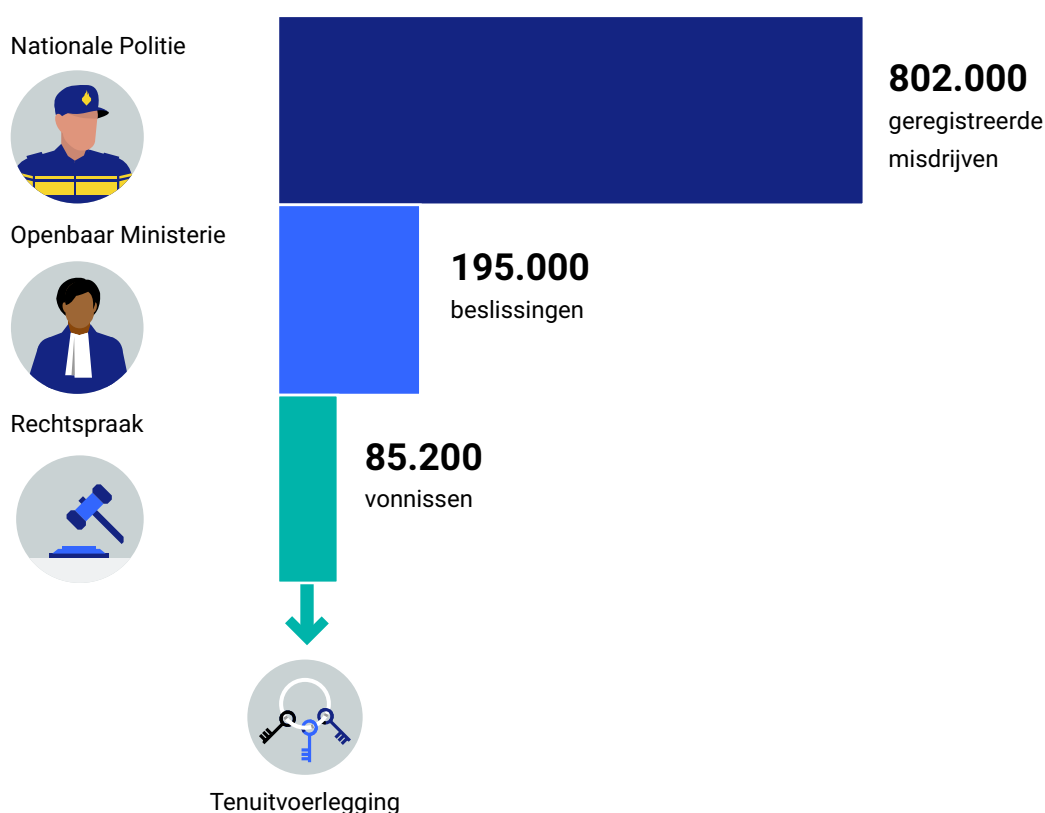
burgers en adequate uitvoering van beleid schreef de Algemene Rekenkamer een brief aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2023d).

Reden voor uitstroom nog steeds onbekend

In 2023 registreerde de Politie 802.000 misdrijven. In de volgende fases van de keten stromen steeds meer zaken uit. De strafrechter sprak in 2023 85.200 vonnissen uit. Als laatste fase is er de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel (figuur 14).

Figuur 14 Overzicht aantal zaken in 2023

Een klein deel van de zaken doorloopt de hele strafketen



Zaken kunnen uitstromen vanwege beperkte prioriteit, het niet identificeren van een verdachte, gebrek aan bewijs of verjaring. Uitstroom van zaken is dus niet per definitie slecht. Maar soms is de uitstroom niet in lijn met wet- en regelgeving. Dan noemen we dit ongewenste uitstroom. Bijvoorbeeld als (door een lange doorlooptijd) veel tijd is verstreken sinds het plegen van het misdrijf. Uit ons onderzoek uit 2012 bleek dat wij de omvang van de ongewenste uitstroom niet konden vaststellen, omdat de minister dit niet bijhield (Algemene Rekenkamer, 2012). Dat kan nu, eind 2024, nog steeds niet.

De strafrechtketen is een eilandenrijk met onvoldoende aansturing

De meeste ketenpartijen staan op afstand van de minister van JenV. Dat maakt aansturing en toezicht door de minister ingewikkelder:

- De DJI, het CJIB en het NFI zijn agentschappen. Zij zijn onderdeel van het ministerie van JenV, maar voeren zelfstandig taken uit.
- De reclassering is een rechtspersoon met een wettelijke taak, en is geen onderdeel van het ministerie.
- Bij de Politie, het OM en de Rechtspraak is de relatie met het ministerie in aparte wetten geregeld.

De minister van JenV kan vanzelfsprekend geen inhoudelijke aanwijzingen geven aan de Rechtspraak. De rechtsprekende macht is immers onafhankelijk van de wetgevende macht en de uitvoerende macht (trias politica). Wel mag de minister aanwijzingen geven aan de Raad voor de rechtspraak als het gaat om bedrijfsvoering. Op zijn beurt is de Raad bevoegd om aanwijzingen te geven aan de rechtbanken en gerechtshoven, maar (opnieuw) alleen op bedrijfsvoering.

Om afhankelijkheden met elkaar af te stemmen, hebben de ketenpartners zich verenigd in het Bestuurlijk Ketenberaad. Ook vertegenwoordigers van het ministerie sluiten hierbij aan. De minister van JenV wordt hier in beginsel 3 keer per jaar bijgepraat, maar heeft geen sturende rol.

De minister van JenV heeft sinds ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* uit 2012 weinig moeite gedaan om de strafrechtketen door betere coördinatie als geheel beter te laten presteren. Bijvoorbeeld door organisaties aan te spreken op een betere bedrijfsvoering. Dit was ook een van de conclusies van de parlementaire verkenning strafrechtketen uit 2023. De minister stelt zich terughoudend op, terwijl de strafrechtketen juist gebaat is bij duidelijke sturing en toezicht op de bedrijfsvoering. Doelen moeten op elkaar worden afgestemd, definities moeten hetzelfde zijn, werkprocessen moeten op elkaar aansluiten, het proces moet voorspelbaar en planbaar zijn. In het belang van de burger is deze coördinatie nodig. Zonder coördinatie worden de problemen nooit opgelost en blijven de doorlooptijden te lang.

4.3.3 Maatregelen van de minister

Ketencoördinatoren

Een van de initiatieven om prestaties in de strafrechtketen te verbeteren is de aanstelling van een ketencoördinator in elk van de 10 regio's. Voor de duur van 2 jaar doen zij een regionale probleemanalyse, gaan ze na welke keteninformatie nodig is

om doorlooptijden gericht aan te pakken, brengen ze ketenpartners bij elkaar aan tafel en monitoren ze de voortgang. Het is een nuttig initiatief, dat tegelijkertijd uitdagend is gezien de complexiteit en lange historie van de ketenproblematiek.

Uitvoeringstoetsen

In uitvoeringstoetsen moet de minister vaststellen of nieuwe wetgeving uitvoerbaar is. Wat betekent het voor de ketenpartners? Hoeveel personeel is er nodig, welke aanpassingen in de systemen, enzovoort? Zeker bij een ministerie waar partners veel in ketens werken en daarom afhankelijk zijn van elkaar, zijn uitvoeringstoetsen belangrijk. Maar juist bij het ministerie van JenV worden deze uitvoeringstoetsen bij de helft van de wetten niet of niet volledig uitgevoerd (zie § 4.4).

Bestuurlijk overleg, planning-en-controlcyclus, portfoliomanagement

Het ministerie van JenV ontwikkelde een aantal initiatieven om zelf meer te coördineren. Zo overlegt de secretaris-generaal sinds eind 2024 met de bestuurders van ketenpartijen. Maar dit overleg is niet sturend of toezichhoudend van aard. Het vindt plaats naast het al bestaande Bestuurlijk Ketenberaad (zonder de secretaris-generaal).

De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie verbeterde de uitvragen naar ketenpartners via de planning-en-controlcyclus. Die uitvragen waren voorheen nog wel eens tegenstrijdig. En met een instrument voor portfoliomanagement ordent het ministerie de circa 500 beleidsinitiatieven voor de strafrechtketen naar prioriteit. Dit instrument – dat in 2020 werd aanbevolen tijdens een beleidsdoorlichting – is echter nog in ontwikkeling.

Maatregelen afzonderlijke ketenpartners

Ketenpartners nemen in hun eigen organisatie maatregelen, zoals via het programma Tijdige Rechtspraak of het OM-programma Voorraden en Doorlooptijden. Recent zien we ook dat ingrijpende maatregelen worden genomen of overwogen die raakvlakken hebben met lange doorlooptijden en grote zaakvoorraden. Een voorbeeld is de beslissing van het OM om meer zaken zelfstandig af te doen met strafbeschikkingen (o.a. om de Rechtspraak te ontlasten). Ook de overweging van de staatssecretaris van JenV om gevangenen niet hun gehele straf uit te laten zitten heeft te maken met een vastzittende strafrechtketen: personeels- en cellentekort in combinatie met een grote voorraad aan mensen die hun straf nog moeten uitzitten.

Hoewel deze maatregelen kunnen bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden, is de Algemene Rekenkamer er niet van overtuigd dat hiermee de problemen worden opgelost. In de bestuurlijke overleggen is er geen hiërarchie en is men gericht op het gezamenlijk vinden van oplossingen. Dat is op zichzelf niet verkeerd, maar daardoor zijn ketenpartners ook niet gebonden aan afspraken. Bij langlopende problemen (zoals doorlooptijden) ziet de Algemene Rekenkamer nauwelijks dat de minister beslist over de bedrijfsvoering (bij organisaties waar hij deze bevoegdheid heeft) of daar streng toezicht op houdt (bij organisaties waar dit van toepassing is).

4.3.4 Conclusie en oordeel

De minister coördineert de bedrijfsvoering van de strafrechtketen te weinig. Wat opvalt is dat de maatregelen, met uitzondering van de ketencoördinatoren, vooral gebaseerd zijn op met elkaar het gesprek aangaan en dingen op papier verbeteren, zoals in de planning-en-controlcyclus. De verbeteringen die de minister doorvoert zijn in ontwikkeling (portfoliomanagement), tijdelijk (ketencoördinatoren), vanzelfsprekend (geen tegenstrijdige aanschrijvingen in de planning-en-controlcyclus), of onvoldoende (uitvoeringstoetsen). Wij beoordelen de maatregelen dan ook als ontoereikend. Bij de opzichzelfstaande organisaties Politie, OM en Rechtspraak stelt de minister zich te afwachtend op. Dit ondanks de wettelijke mogelijkheden die hij heeft rond hun bedrijfsvoering. Deze wettelijke bevoegdheden heeft de minister zelf uiteengezet in zijn brief als reactie op de motie-Ellian (Ministerie van JenV, 2024c).

Het is van groot belang dat er mensen zijn die in het belang van de keten denken en dat er ketenoverstijgende coördinatie door de minister is. Het verkorten van doorlooptijden kan pas echt plaatsvinden als er coördinatie vanuit de minister is en als de ketenpartners deze coördinatie ook accepteren. Als we kijken naar doorlooptijden van zaken hebben deze een groot bedrijfsvoeringselement: ten aanzien van planning, roostering, personeelsbeleid, financiering en digitalisering. Hierop mag en moet de minister coördineren en toezicht houden.⁵

Bij de onafhankelijke positie van de Rechtspraak hoort ook een bijzondere verantwoordelijkheid om de eigen bedrijfsprocessen op orde te brengen en de doorlooptijden te verkorten. Dat dit nodig is blijkt uit het jaarverslag (Ministerie van JenV, 2025). De Rechtspraak haalt de eigen standaarden voor doorlooptijden niet en dat geldt voor alle rechtsgebieden (strafrecht, bestuursrecht, civiel recht). De rechtzoekende wacht hierdoor te lang op zijn recht.

De lange doorlooptijden in de strafrechtketen hebben grote maatschappelijke gevolgen, voor slachtoffers en verdachten. Zij wachten te lang op uitsluitsel over hun zaak en leven in de tussentijd in onzekerheid. De beoogde doelen van het strafrecht – vergelding, afschrikking, voorkomen van herhaling en bescherming van de samenleving – staan door te lange doorlooptijden onder druk. En dat is zorgelijk. De tekortkomingen in de coördinerende taken van de minister van JenV en de achterblijvende prestaties in de strafrechtketen beoordelen wij daarom als een onvolkomenheid. In § 4.7.3 lichten wij deze onvolkomenheid verder toe.

4.3.5 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij de onderstaande aanbeveling aan de minister van JenV en de Raad voor de rechtspraak:

- Maak gebruik van de wettelijke bevoegdheden om aanwijzingen te geven aan ketenpartners in de strafrechtketen over hun bedrijfsvoering om het algemene ketenbelang te behartigen. Deze wettelijke bevoegdheden heeft de minister zelf uiteengezet in zijn brief als reactie op de motie-Ellian (Ministerie van JenV, 2024c).
 - Richt dit op knelpunten en bereik dit via verbetering van sturingsinformatie en het uniformeren van (werk)processen.
 - Benut hierbij wetenschappelijke inzichten omtrent logistiek en andere operationele processen.
 - Stel hierbij centraal wat de uitvoering nodig heeft om de taken adequaat uit te voeren.

Aan de ketenpartners in de strafrechtketen doen wij de volgende aanbeveling:

- Geef de minister van JenV de ruimte om op de bedrijfsvoering zijn coördinerende taken uit te voeren. Beslissingen in het belang van de hele keten kunnen soms niet de optimale beslissing zijn voor een individuele ketenpartner. Maar voor de burger zijn de prestaties in de hele strafrechtketen van belang, niet de individuele prestaties in de ketenpartners.

4.4 Uitvoeringstoetsen

Nieuwe wet- en regelgeving kan substantiële gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Daarom worden zij gevraagd een uitvoeringstoets te maken. In een uitvoeringstoets geven zij onder andere een oordeel over de uitvoerbaarheid van maatregelen. Het is belangrijk dat de minister in zijn rol als medewetgever bij nieuwe wet- en regelgeving zicht heeft op de uitvoerbaarheid ervan. Er wordt namelijk al langere tijd gesignaleerd dat er te weinig personeel is om publieke taken uit te voeren.

Wij hebben onderzocht of in uitvoeringstoetsen op het werkterrein van de ministeries van JenV, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën rekening wordt gehouden met personele gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. We constateren dat de minister van JenV het proces en de inhoud van uitvoeringstoetsen niet op orde heeft. In de volgende paragrafen beschrijven we de resultaten van een uitgebreide documentstudie en daarna de resultaten van verdiepend onderzoek naar enkele uitvoeringstoetsen.

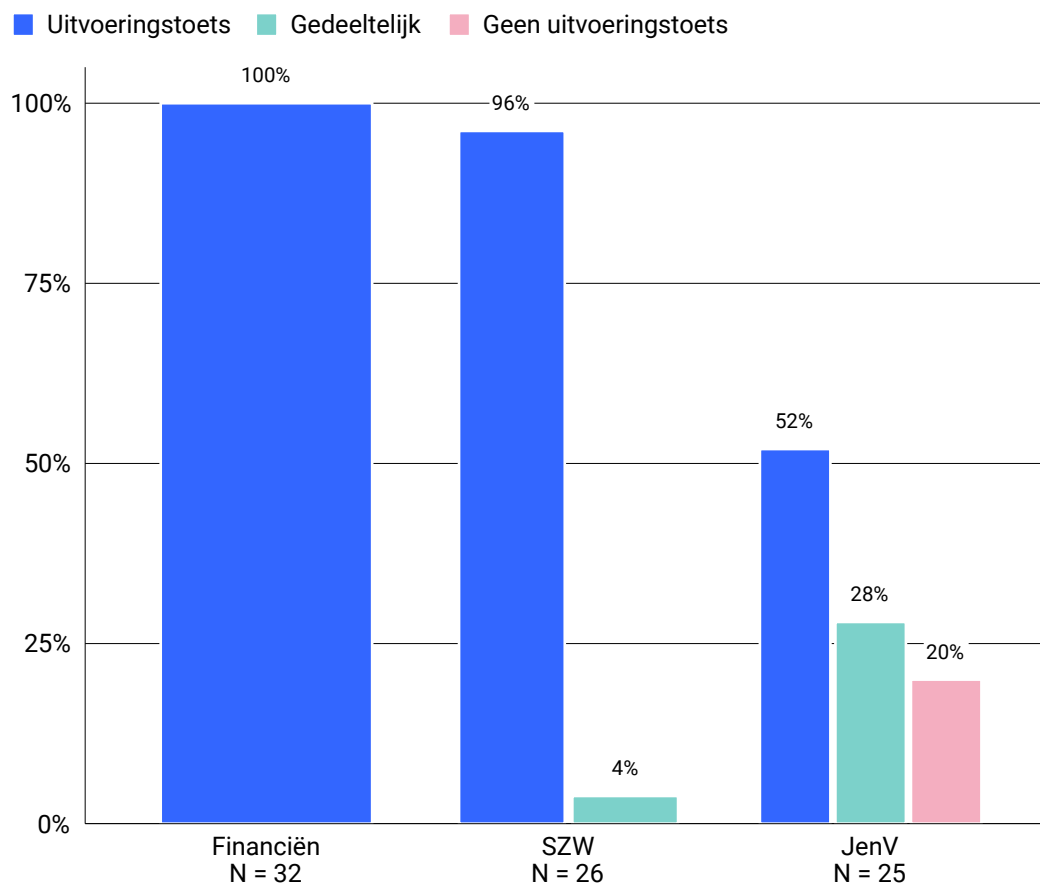
4.4.1 Onderzoek naar uitvoeringstoetsen

Ontbrekende of gedeeltelijk ontbrekende uitvoeringstoetsen in 48% van de gevallen

We hebben nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onderzocht die naar verwachting gevolgen hadden voor uitvoeringsorganisaties. Dit waren er 83 in de periode januari 2023 – september 2024 op het terrein van de 3 onderzochte ministeries. Vooral op het terrein van JenV missen er bij wet- en regelgeving uitvoeringstoetsen: in 48% van de gevallen ontbreekt 1 of meer uitvoeringstoetsen (zie figuur 15).

Figuur 15 Wetten met uitvoeringstoets

Op het terrein van Justitie en Veiligheid worden veel minder vaak uitvoeringstoetsen uitgevoerd



Missende informatie over uitvoerbaarheid en personele capaciteit

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan 1 toets worden uitgevoerd. In totaal hebben we op het terrein van de 3 ministeries 173 uitvoeringstoetsen onderzocht. 54% van de uitvoeringstoetsen zegt dat het beleid goed uitvoerbaar is. Nog eens 32% van de uitvoeringstoetsen stelt dat het beleid uitvoerbaar is onder voorwaarden, zoals een tijdige inwerkingtreding van een wet. Op het terrein van JenV bevat 32% van de wel gedane uitvoeringstoetsen echter helemaal geen oordeel over uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Dit is aanzienlijk vaker dan bij de ministeries van SZW en Financiën.

Ook informatie over de benodigde personele capaciteit voor nieuwe wet- en regelgeving mist vaak. Op het terrein van JenV wordt in bijna 1 op de 4 van de gedane uitvoeringstoetsen vermeld dat de consequenties voor personele capaciteit nog onduidelijk zijn. In bijna 1 op de 6 van de gedane uitvoeringstoetsen staat geen informatie over personele consequenties. Wanneer er wel uitspraken worden gedaan over personele capaciteit, wordt dat in 57% van de gevallen onderbouwd.

Op het terrein van JenV zijn er volgens uitvoeringstoetsen 246 medewerkers structureel en 22 medewerkers incidenteel nodig aan personele capaciteit. Het is onwaarschijnlijk dat er op incidentele basis zo weinig medewerkers nodig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om medewerkers voor het opzetten en geven van opleidingen of voor de implementatie van ICT-projecten. Een groot gedeelte van de benodigde structurele en incidentele personele capaciteit komt uit een klein aantal uitvoeringstoetsen. Bovendien ontbreken dus veel uitvoeringstoetsen of mist er informatie over personele capaciteit.

We zien bij het ministerie van JenV ook dat er een flinke periode zit tussen uitvoeringstoetsen en de uiteindelijke publicatie van wetgeving in het Staatsblad. Daardoor is de kans groter dat de inschattingen van benodigde capaciteit intussen zijn achterhaald. Tegelijkertijd zien we een aantal gevallen waarbij de uitvoeringstoets pas is uitgevoerd nadat de wet al is gepubliceerd óf waar de uitvoerder aangeeft te weinig tijd te hebben gehad. Dat heeft uiteraard gevolgen voor het goed betrekken van de uitvoeringstoets bij de besluitvorming.

Openbaarmaking in 43% van de gedane uitvoeringstoetsen

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetten openbaar worden gemaakt. Bij het ministerie van JenV was 57% van de gedane uitvoeringstoetsen niet openbaar, of wel openbaar maar niet naar de Kamer gestuurd. Dit komt deels doordat dit uitvoeringstoetsen zijn bij AMvB's. Die worden niet altijd met de Kamer gedeeld.

Doorwerking nog niet altijd duidelijk

Met een vragenlijst hebben wij voor enkele uitvoeringstoetsen onderzocht wat er volgens het ministerie en uitvoeringsorganisaties gebeurt met uitvoeringstoetsen. In deze zelfrapportages is door medewerkers van het ministerie van JenV aangegeven dat uitvoeringstoetsen niet hebben geleid tot aanpassingen in de wet- en regelgeving. Op het terrein van JenV staat in 14% van de zelfrapportages dat er mensen zijn geworven en in 29% dat er sprake is van een herprioritering van taken. We kunnen niet uitsluiten dat er alsnog mensen geworven of taken geherprioriteerd worden in de komende periode, omdat we recente wet- en regelgeving hebben onderzocht.

4.4.2 Verdiepend onderzoek naar 3 uitvoeringstoetsen

Voor een beter begrip van de praktijk van uitvoeringstoetsen, hebben wij ook enkele uitvoeringstoetsen nader onderzocht. Voor JenV hebben we 3 uitvoeringstoetsen onderzocht, namelijk de uitvoeringstoetsen bij de Wet seksuele misdrijven, het verbod op doxing (het verzamelen of verspreiden van persoonsgegevens om iemand te intimideren)⁶ en het verbod op ongerichte gokreclame. We beschrijven hier enkele van onze observaties op basis van dit verdiepende onderzoek.

Afwijkende opzet uitvoeringstoetsuitvraag

In alle door ons nader onderzochte uitvoeringstoetsen heeft het ministerie van JenV de uitvoeringsorganisaties uitgenodigd te reageren in of gedurende een open consultatie. Daarop sturen uitvoeringsorganisaties een uitvoeringstoets in briefvorm naar het ministerie. Er is geen vast stramien voor onderwerpen die terugkomen in deze uitvoeringstoetsen. Soms is er ook sprake van een 'advies' in plaats van een uitvoeringstoets. We zien dit terug in onze bredere analyse van uitvoeringstoetsen op het terrein van de minister van JenV. Wij hadden verwacht dat de minister alle uitvoeringsorganisaties formeel verzoekt om te rapporteren over de uitvoeringstoetsen (zoals dat bij de andere 2 onderzochte ministeries van SZW en Financiën wel gebeurt). In het verlengde daarvan hadden we verwacht dat dan ook consequent dezelfde onderwerpen in uitvoeringstoetsen worden behandeld.

Het ministerie laat soms ramingen van personele consequenties en uitvoeringskosten opstellen door externe adviesbureaus. Deze studies worden ten onrechte als uitvoeringstoetsen aangemerkt. Het ministerie van JenV is het enige van de 3 onderzochte ministeries dat dit doet.

Opvallend lange wetgevingstrajecten

Figuur 16 laat zien dat de wetgevingstrajecten van de Wet seksuele misdrijven en het verbod op doxing opvallend lang zijn. Uitspraken over uitvoerbaarheid en benodigde personele capaciteit zijn daardoor niet meer actueel bij de uiteindelijke Kamerbehandeling. Bij de Wet seksuele misdrijven ondervindt de politie dat door haar bijdrage 3 keer te herzien. Hoewel het ingeschatte aantal medewerkers niet veranderde, wijzigden de voorziene kosten wel, door inflatie.

Een lang wetgevingstraject geeft uitvoeringsorganisaties wel de tijd om in het voortraject mee te denken. Bij de Wet seksuele misdrijven en het verbod op doxing waren de uitvoeringsorganisaties tevreden over de mate waarin zij werden betrokken bij de voorbereiding van de wetgeving.

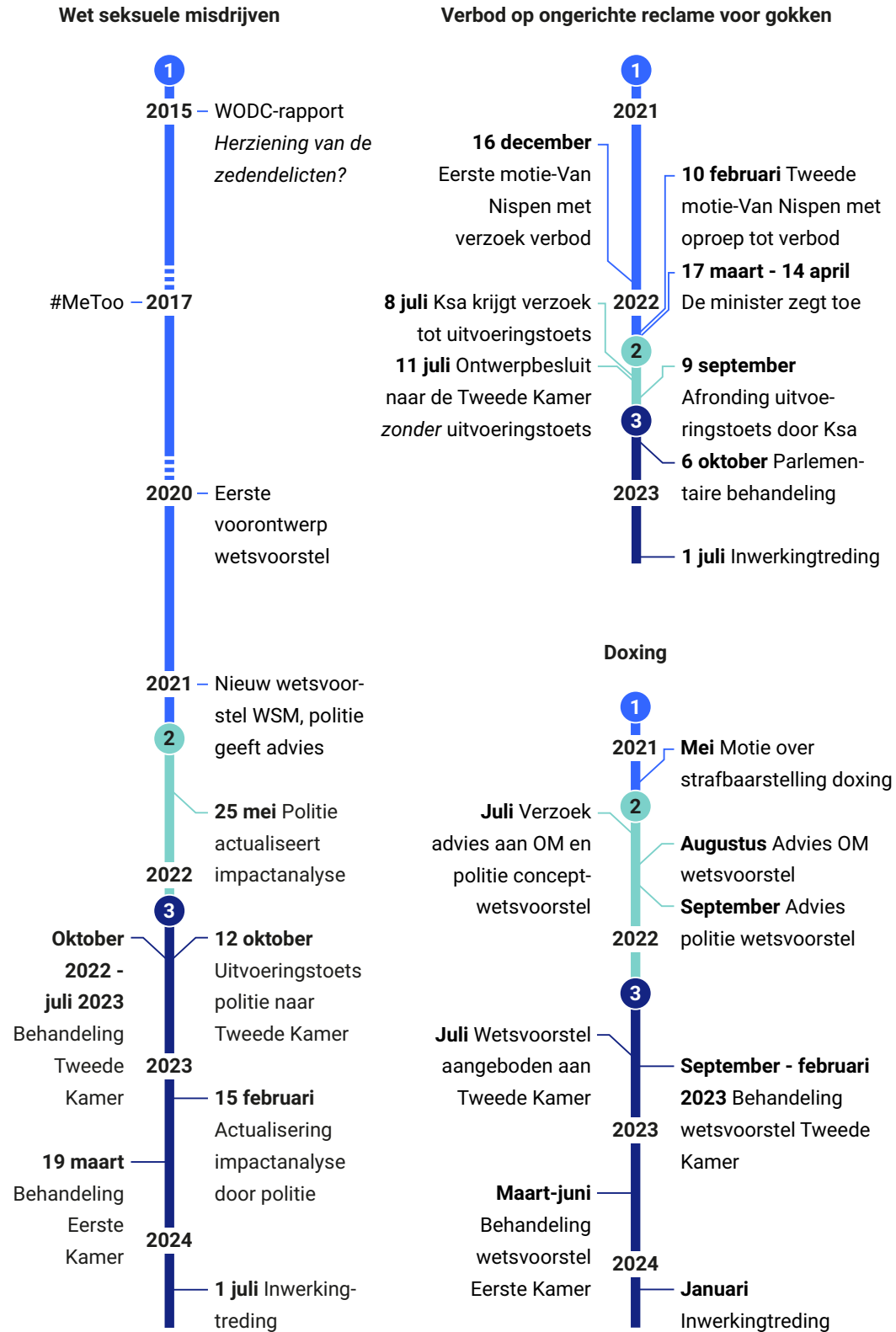
Uitvoeringstoets leidt soms tot niet-handhaafbaar beleid

Het verbod op ongerichte reclame kwam onder grote druk tot stand, omdat er een sterke politieke wens was een verbod in te voeren. Het verbod regelt onder andere dat ongerichte reclame voor gokken niet bij personen onder de 24 jaar terechtkomt. De toezichthouder op dit verbod, de Kansspelautoriteit (Ksa), is in de consultatieronde om een uitvoeringstoets gevraagd. De Ksa gaf aan het verbod te willen aanpassen omdat het in de voorgestelde vorm niet handhaafbaar was. De minister heeft naar aanleiding van kritische reacties in de consultatie het verbod sterk gewijzigd. Dat vinden we positief.

Figuur 16 *Tijddijnen*

De tijddijnen laten grote verschillen in beleidsprocessen zien

- 1 Voortraject
 2 Uitvoeringstoets tot aanbieding Kamer
 3 Parlementaire behandeling en inwerkingtreding



Bij sterk gewijzigde wet- en regelgeving moet een nieuwe uitvoeringstoets plaatsvinden. De minister heeft het sterk gewijzigde besluit in werking laten treden zonder de Ksa te vragen om een tweede uitvoeringstoets. Uiteindelijk is ook het gewijzigde verbod volgens de Ksa niet handhaafbaar. Zo bevat het gewijzigde verbod een voorschrift dat 95% van de ongerichte reclame niet bij personen onder de 24 jaar terecht mag komen. De Ksa geeft aan dat dit percentage niet controleerbaar is.

Ketens en onzekere ramingen

Op het terrein van de minister van JenV werken uitvoeringsorganisaties in een keten met onderlinge afhankelijkheden (zie figuur 4 in § 2.1 voor een illustratie van de strafrechtketen). Een hoger aantal aangiften bij de politie kan bijvoorbeeld leiden tot meer werk voor het OM. Bij het verbod op doxing zien we dat het ministerie van JenV, de Politie en het OM allemaal andere inschattingen maakten van hoeveel extra zaken de wet zou opleveren. Zowel bij de Wet seksuele misdrijven als bij het verbod op doxing wordt in de toekomst nog een *invoeringstoets* uitgevoerd om te zien hoe maatregelen in de praktijk uitpakken.

4.4.3 Conclusie en oordeel

Burgers en bedrijven rekenen erop dat beleid dat wordt beloofd ook wordt uitgevoerd. Het is daarom belangrijk dat de minister weet of voorgenomen wet- en regelgeving uitvoerbaar is. Het parlement kan aan de hand van deze informatie zijn controlerende taak beter uitvoeren. In ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen vielen op het terrein van JenV het proces en de organisatie van toetsen op. Veel vaker dan bij de andere 2 ministeries van SZW en Financiën ontbreken uitvoeringstoetsen. In 48% van de gevallen ontbreken uitvoeringstoetsen bij JenV helemaal of gedeeltelijk. Wanneer er wel een uitvoeringstoets is, ontbreekt in 1 op de 6 gevallen informatie over personele consequenties. Daarnaast staat er in 32% van de uitvoeringstoetsen geen oordeel over de uitvoerbaarheid.

We vinden dit een ongewenste situatie en beoordelen dit dan ook als een onvolkomenheid bij de beleidsvoorbereiding. Het beleidsterrein van een ministerie als JenV, waar samenwerking door verschillende uitvoeringsorganisaties in ketens noodzakelijk is, vereist een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Deze onvolkomenheid leidt tot problemen bij de uitvoering van nieuwe regelgeving. We zagen hiervoor bij het verbod op ongerichte reclame al dat er sprake is van niet-handhaafbare regels. In § 3.2 laten we daarnaast zien dat wet- en regelgeving voor slachtofferrechten 7 jaar na dato is ingevoerd in het werkproces bij het OM en in § 4.3 beschrijven we de problemen in de strafrechtketen die ook samenhangen met een stapeling van nieuw beleid. Deze onvolkomenheid wordt verder toegelicht in § 4.7.4.

4.4.4 Aanbevelingen

De minister van JenV heeft een rijksbrede verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit. In dit onderzoek constateren we echter dat er veel uitvoeringstoetsen missen of onvolledig zijn op het terrein van de minister van JenV. Daarom bevelen we de minister aan:

- Vraag bij nieuwe wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor uitvoeringsorganisaties altijd alle uitvoeringsorganisaties tijdig om een uitvoeringstoets.
- Zorg daarbij dat in uitvoeringstoetsen onderwerpen zoals uitvoerbaarheid en personele capaciteit altijd aan bod komen. De uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen kunnen als voorbeeld dienen. Vraag uitvoeringsorganisaties ook specifiek naar onderlinge afhankelijkheden in de keten en daaraan verbonden risico's.

4.5 Foutieve tenaamstelling veroordeelden

In dit onderzoek richten we ons op berechting en tenuitvoerlegging in de strafrechtketen (zie ook figuur 4 in § 2.1). Nadat een rechter een uitspraak heeft gedaan, wordt de veroordeling opgenomen in een vonnis. Een onherroepelijk vonnis is een bindende uitspraak van een rechter waarbij beroep niet meer mogelijk is. Het vonnis is dan definitief. Het vonnis wordt op naam van de veroordeelde gezet, dat noemen we de tenaamstelling. Bij deze tenaamstelling gaan er dingen mis: zo komt het voor dat de naam van de veroordeelde niet klopt. In dit onderzoek richten we ons op wat er dan gebeurt.

4.5.1 Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen

In de strafrechtketen is een betrouwbare vaststelling van de identiteit van personen van groot belang. Bijvoorbeeld wanneer een agent een persoon staande houdt op straat en meeneemt naar het politiebureau of wanneer een rechter een strafzaak wil behandelen. Het is dan belangrijk om te weten met wie je te maken hebt en of de persoon van vlees en bloed ook de persoon is die hoort bij de geregistreerde naam.

Het is meestal de Politie die de identiteit van een persoon als eerste vaststelt, bijvoorbeeld bij de aanhouding van een verdachte. Vanaf dat moment wordt op bepaalde (contact)momenten in de strafrechtketen gecontroleerd of men nog steeds te maken heeft met dezelfde persoon. Voorbeelden hiervan zijn bij een verhoor of als iemand wordt ingesloten in een penitentiare inrichting. Deze controle is bedoeld om persoonsverwisselingen of identiteitsfraude te voorkomen of te corrigeren. Dit is belangrijk voor de betrouwbaarheid en effectiviteit van de strafrechtspleging. Dat betekent dat de juiste persoon wordt berecht en bestraft.

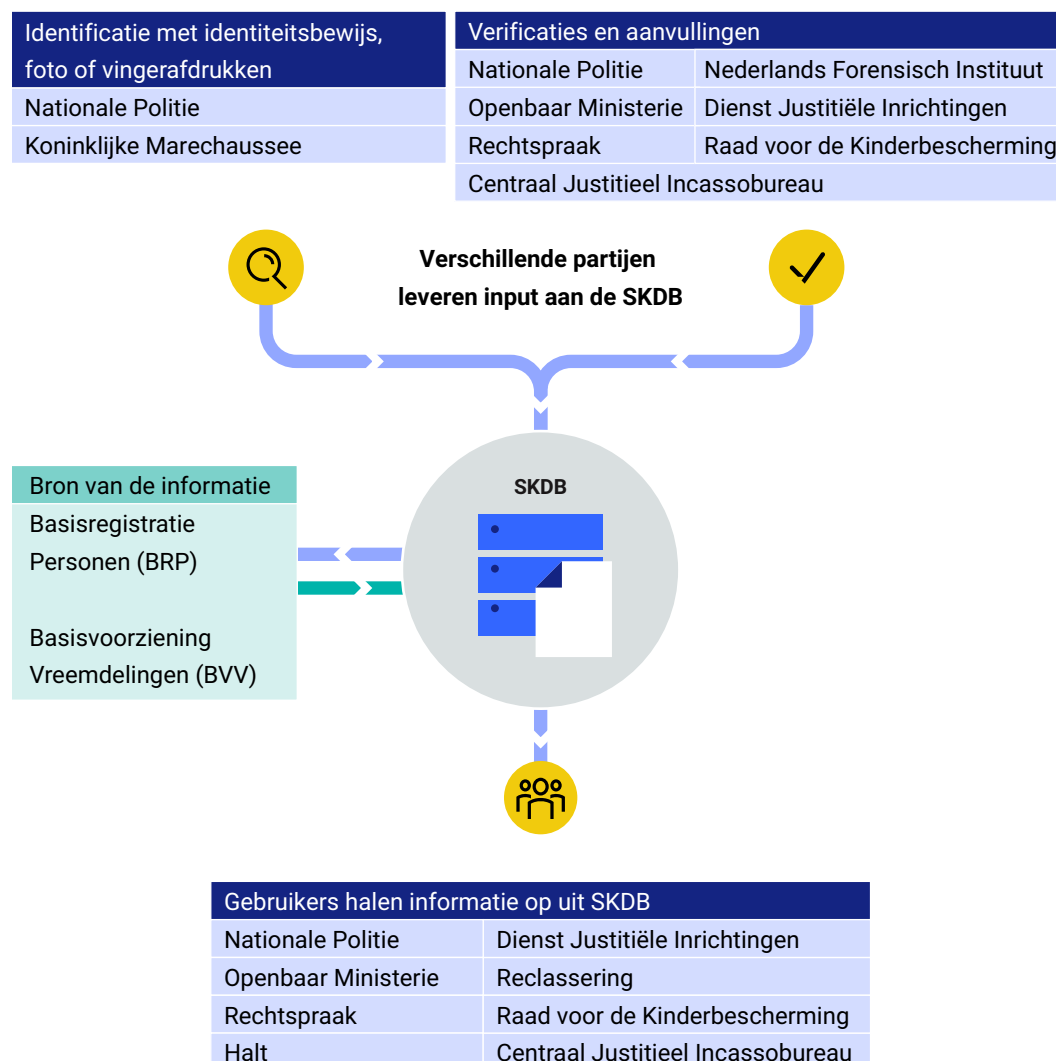
Persoonsregistraties in de strafrechtketen

Als de identiteit van een persoon is vastgesteld, wordt een strafrechtketennummer (SKN) aan deze persoon toegekend. Dit is een uniek nummer waaraan persoonsgegevens zijn gekoppeld, zoals naam, adres, geboortedatum en burgerservicenummer (bsn). De Justitiële Informatiedienst (Justid) is hiervoor verantwoordelijk, namens de minister van JenV. Alle SKN's en de bijbehorende gegevens worden vervolgens opgeslagen in de strafrechtketendatabank (SKDB). Dit is een persoonsregister dat wordt geraadpleegd door organisaties in de strafrechtketen, zoals het OM, de Rechtspraak, de Politie, het CJIB en de DJI (zie figuur 17). De SKDB heeft ook verwijzingen naar en koppelingen met andere systemen. Zo komen wijzigingen in de SKDB ook terecht in het systeem dat het CJIB gebruikt voor de tenuitvoerlegging.

Bij het toekennen van een SKN doet Justid altijd een check op de Basisregistratie Personen (BRP) en de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Naast deze check worden wijzigingen in de BRP en BVV ook overgenomen in de SKDB. Als je bijvoorbeeld je naam bij de gemeente wijzigt, wordt dit dus automatisch aangepast in de SKDB.

Figuur 17 De strafrechtketendatabank (SKDB)

SKDB is een belangrijke bron van informatie voor de strafrechtketen



Er komen fouten voor in de SKDB

Om allerlei verschillende redenen kunnen fouten voorkomen in de SKDB. Zo kan een politieagent bijvoorbeeld per ongeluk een schrijffout maken. Verder ziet Justid de wijzigingen uit de BVV als risico. Veel professionals in de migratieketen zijn bevoegd om identificerende persoonsgegevens in de BVV te wijzigen, waardoor een fout snel gemaakt is. Deze wijzigingen in het BVV werken door in de SKDB. Daarnaast kan het voorkomen dat een persoon identiteitsfraude pleegt en zich voordoeft als een ander. Denk hierbij aan het tonen van een gestolen identiteitsbewijs of het opgeven van een alias of valse naam.

Als er sprake is van een vermoedelijke fout in de SKDB, is het aan Justid om deze te onderzoeken. Zij stelt vervolgens de zogenoemde leidende administratieve identiteit vast en bepaalt daarmee welke identiteit de organisaties in de strafrechtketen gebruiken.

Voorbeeld van de activiteiten van Justid

In de praktijk kan het bijvoorbeeld voorkomen dat 'persoon A' wordt aangehouden door de politie op verdenking van het plegen van een strafbaar feit. 'Persoon A' identificeert zich echter met een gestolen identiteitsbewijs van 'persoon B' en wordt onder die naam geregistreerd. Later, als er getwijfeld wordt aan de identiteit van 'persoon A', geeft Justid opdracht aan de politie om een identiteitsonderzoek uit te voeren. Uit het identiteitsonderzoek blijkt vervolgens dat de vingerafdrukken van 'persoon A' niet overeenkomen met de vingerafdrukken die zijn geregistreerd bij het identiteitsbewijs van 'persoon B'. De vingerafdrukken komen wel overeen met die van 'persoon A'. Er is dus sprake van identiteitsfraude. Justid stelt de leidende administratieve identiteit vast als 'persoon A'. Het persoonsbeeld in de SKDB is dan juist en volledig. Alle informatie is onder één naam geregistreerd.

4.5.2 Fouten in de tenaamstelling van veroordeelden

Het komt ook voor dat fouten in de SKDB pas aan het licht komen nadat een rechter een verdachte heeft veroordeeld en het vonnis onherroepelijk is. Daardoor is sprake van een fout in de tenaamstelling van de veroordeelde. Het vonnis staat dan niet op de naam van de persoon die de rechter bedoeld had. Daarmee kan sprake zijn van een rechterlijke dwaling. Dat kan grote gevolgen hebben voor burgers. De eventuele straf of maatregel moet namelijk ten uitvoer gelegd worden bij de persoon die bij naam op het vonnis vermeld staat.

In de praktijk kan de persoon bij wie de straf of maatregel ten uitvoer gelegd wordt ook de persoon zijn die in vlees en bloed voor de rechter is verschenen. Dan is wel de juiste persoon voor de rechter verschenen, maar niet onder de juiste naam. Vervolgens heeft deze persoon onder een foutieve naam de strafrechtketen doorlopen. De naam die gebruikt is kan bijvoorbeeld de naam zijn van een onschuldige burger. Bij een onjuiste tenaamstelling kan dus zowel de juiste persoon onder een onjuiste naam gestraft worden als een onschuldig persoon onder zijn of haar naam. In beide gevallen is de tenaamstelling van de veroordeelde foutief.

Geen toetsings- en handelingskader voor onjuiste tenaamstelling

Binnen Justid ontstond al in 2012 onduidelijkheid over de vraag of zij de tenaamstelling van veroordeelden in de SKDB mag wijzigen. Of dat zij op een andere manier mag voorkomen dat een straf of maatregel wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld door een veroordeling onzichtbaar te maken in de systemen. Justid beschikt echter niet over een toetsingskader voor onjuiste tenaamstelling. Op basis daarvan zou Justid

kunnen vaststellen of de naam wel/niet klopt. Ook is er geen handelingskader: als de naam niet klopt, hoe moet Justid dan handelen? Mag zij dan de tenaamstelling van de veroordeelde en daaraan gekoppelde documentatie wijzigen?

Twijfels over rechtmatigheid en trias politica

Al sinds 2012 bestaat er binnen Justid ernstige twijfel of het al dan niet wijzigen van de tenaamstelling van veroordeelden in de SKDB rechtmatig is. De medewerkers van Justid veranderen hiermee immers de rechtsgevolgen van een vonnis dat de rechter heeft uitgesproken. Medewerkers van Justid hebben meermaals besloten om de SKDB te wijzigen. Daardoor werd een door de rechter opgelegde straf of maatregel bij een andere persoon ten uitvoer gelegd dan bij de persoon die bij naam op het vonnis is vermeld. De naam van deze persoon staat niet op het vonnis en deze persoon kan dus ook niet in beroep. Daarnaast is het de vraag of deze persoon een eerlijk proces heeft gehad. Deze persoon was mogelijk niet eens op de hoogte van het proces en het vonnis.

Wij vragen ons af of Justid, namens de minister van JenV, hiermee op de stoel van de rechter is gaan zitten. Deze handelingswijze staat naar ons oordeel op gespannen voet met de trias politica. Die betekent dat de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht van elkaar gescheiden zijn. Ook ketenpartners en het ministerie van JenV hebben ernstige twijfels over de rechtmatigheid van de wijzigingen in de SKDB als sprake is van een onherroepelijk vonnis.

In 2017 is besloten om deze werkwijze stop te zetten. Dit besluit is genomen door de aanhoudende twijfels over de rechtmatigheid van het handelen. Sindsdien plaatst Justid zaken op een wachtlijst als de tenaamstelling van een veroordeelde onjuist is. Inmiddels staan er tot en met 2024 minimaal 867 zaken in de wacht. Dit heeft in 141 zaken betrekking op ernstige strafbare feiten zoals levens-, zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven. Sommige medewerkers blijven echter incidenteel de tenaamstelling wijzigen. Niet-handelen kan immers ook ernstige nadelige gevolgen kan hebben voor de betrokken burgers en de maatschappij. Het aantal van 867 zaken is dan ook een ondergrens. Bij zaken die in de wacht staan bij Justid gaat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wel door.

Medewerkers van Justid in gewetensnood

Wij hebben ervaren dat medewerkers van Justid meer dan eens in gewetensnood zijn gekomen door het ontbreken van een toetsings- en handelingskader. Medewerkers hebben naar eer en geweten besluiten genomen, terwijl onduidelijk was waar hun beoordelingsvrijheid begon of eindigde. Die besluiten moesten zij nemen, ook al wisten zij dat zowel het wel als het niet uitvoeren ervan (grote) gevolgen kan hebben voor de betrokkenen en de maatschappij. Door niet te handelen kon een dader vrijuit gaan en kreeg mogelijk een onschuldige burger te maken met een straf of maatregel. Als zij ervoor kozen wel te handelen, moesten zij zonder handelingskader zelf beslissen welke wijzigingen ze moesten doorvoeren. Gevoelsmatig hebben deze medewerkers voor ethische en morele dilemma's gestaan waar geen uitweg uit mogelijk was. Deze situatie bestaat nu nog steeds. Dit veroorzaakt stress en wanhoop. Hun vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat is op de proef gesteld. De Algemene Rekenkamer vindt het onacceptabel dat medewerkers van deze uitvoeringsorganisatie zo ernstig in de knel zijn gekomen.

4.5.3 Gevolgen voor betrokken burgers en maatschappij

De gevolgen van een foutieve tenaamstelling van een veroordeelde kunnen ernstig en soms onomkeerbaar zijn. In de eerste plaats is het de vraag of een onschuldige burger getroffen wordt omdat zijn of haar naam abusievelijk in het vonnis is vermeld. Deze persoon wordt ten onrechte geconfronteerd met de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel of de gevolgen daarvan, zonder dat de rechter dit had beoogd. Dit kan verschillende negatieve gevolgen hebben:

- De eventuele **straf** of **maatregel** wordt ten uitvoer gelegd bij de onschuldige burger, waaronder bijvoorbeeld een gevangenisstraf.
- De veroordeling wordt geregistreerd op het **strafblad**, ofwel: de **justitiële documentatie** van de onschuldige burger. Die krijgt daardoor bijvoorbeeld geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).
- De onschuldige burger heeft mogelijk geen **eerlijk proces** (art. 6 EVRM) gehad omdat deze niet betrokken was bij de behandeling van de strafzaak.

Voorbeeld gevolg foutieve tenaamstelling – begrafenis van broer gemist

In 2023 heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) een persoon aangehouden en ingesloten op Schiphol omdat uit het systeem bleek dat een veroordeling op diens naam stond. Diegene was naar Nederland gereisd voor de begrafenis van diens broer. Na een controle van de vingerafdrukken is vastgesteld dat dit niet de persoon was die de rechter had beoogd in het vonnis. Uit de uitspraak blijkt dat de rechter heeft vastgesteld dat de verdachte ter terechtzitting zich voordeed als de persoon die door de KMar werd aangehouden, maar dat niet was. Zijn/haar vrijheidsberoving had voorkomen kunnen worden als de relevante context uit het vonnis was overgenomen in de systemen. De rechter had namelijk in het vonnis genoteerd dat de naam in het vonnis niet overeenkwam met de persoon die voor hem zat. Deze aanvullende informatie is in de keten verloren gegaan. De op Schiphol aangehouden persoon miste hierdoor de begrafenis van zijn/haar broer.

De onschuldige burger hoeft de gevolgen van een foutieve tenaamstelling niet meteen te merken. Als de straf of maatregel bijvoorbeeld wel ten uitvoer is gelegd bij de persoon die in vlees en bloed voor de rechter is veroordeeld, worden de gevolgen pas zichtbaar als de justitiële documentatie geraadpleegd wordt. Je krijgt als burger namelijk geen melding van het feit dat je een strafblad hebt gekregen. Fouten in de tenaamstelling van veroordeelden blijven hierdoor soms onder de radar. En als de onschuldige burger dit wel opmerkt, is de weg naar herstel complex en tijdrovend. Het CJIB signaleert dat sommige onschuldige burgers daarom de procedure niet opstarten, ondanks dat de veroordeling en/of straf dan op hun naam blijft staan.

Aan de andere kant is het mogelijk dat de persoon die de rechter had beoogd de opgelegde straf of maatregel en alle gevolgen daarvan kan ontlopen. Dat komt voor als de rechter niet de onmiddellijke gevangenneming van de veroordeelde beveelt en de straf of maatregel dus later ten uitvoer moet worden gelegd. Wanneer een vonnis dan niet op de juiste naam staat, kan het dus niet worden uitgevoerd. De persoon die door de rechter werd beoogd in het vonnis kan overigens ook geen aanspraak maken op zijn of haar rechtsmiddelen. Hij of zij kan geen hoger beroep instellen, niet in cassatie gaan of niet om herziening vragen, omdat zijn naam niet op het vonnis staat.

Voorbeeld gevolg foutieve tenaamstelling

Het kan voorkomen dat een zedendelinquent voor de rechter komt en een andere naam heeft opgegeven. Het vonnis komt op die valse naam te staan en niet op de echte naam van de zedendelinquent. Als Justid geen wijzigingen doorvoert in de SKDB staat de veroordeling niet op de echte naam van de zedendelinquent. Daardoor kan die probleemloos een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aanvragen, en daarmee bijvoorbeeld aan het werk gaan bij een kinderopvang.

De gevolgen van een foutieve tenaamstelling van een veroordeelde zijn divers en verschillen van geval tot geval. Ze raken niet alleen betrokken individuele burgers, maar ook de maatschappij, die gebaat is bij een effectieve werking van de strafrechtspleging. Dit onderstreept de noodzaak voor een toetsings- en handelingskader voor Justid. Zodat zij weet hoe ze moet handelen bij een fout in de tenaamstelling van een veroordeelde. Zowel het handelen als het niet-handelen heeft immers verstrekkende gevolgen.

Daarnaast is er een groot risico op rechtsongelijkheid. Medewerkers van Justid gaan namelijk verschillend om met fouten in de tenaamstelling. Het is dus afhankelijk van de individuele medewerker of de gegevens in de SKDB bij een foutief vonnis al dan niet worden aangepast.

4.5.4 Minister heeft onvoldoende zicht op problemen

Wij stellen vast dat de minister van JenV onvoldoende zicht heeft op de omvang van de problemen. Door het ontbreken van een toetsingskader is immers ook niet te bepalen wanneer sprake is van een onjuiste tenaamstelling van een veroordeelde. De 867 zaken die in de wacht staan, beschouwen wij daarom als een ondergrens. Ook kan Justid niet reconstrueren in hoeveel zaken zij de tenaamstelling van veroordeelden in het verleden hebben gewijzigd in de SKDB. Het zicht op de omvang van het probleem en op de gevolgen hiervan voor burgers ontbreekt daardoor ook.

4.5.5 Ministerie lost bekende problemen jarenlang niet op

De problemen met de onjuiste tenaamstelling van veroordeelden zijn al jarenlang bekend binnen het ministerie van JenV. De eerste signalen dateren al uit 2005 en Justid vraagt sinds 2012 het ministerie om een toetsings- en handelingskader. Er zijn wel pogingen ondernomen om de problematiek te verhelpen, maar dit heeft nog niet tot een oplossing geleid.

Wij stellen vast dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op papier goed geregeld is in de driehoek van:

- eigenaar: plaatsvervangend secretaris-generaal van JenV;
- opdrachtgever: directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving;
- opdrachtnemer: Justid.

Deze zijn er echter niet in geslaagd om de problemen tijdig te signaleren en op te lossen. De eigenaar werd niet geïnformeerd, de opdrachtgever liet het afweten in de communicatie en de opdrachtnemer heeft niet aan de bel getrokken toen een oplossing uitbleef. Bovendien informeerde geen van de betrokken partijen de bewindspersonen over de problematiek.

De Algemene Rekenkamer vindt het verbazingwekkend dat deze problematiek meer dan 10 jaar lang heeft kunnen voortduren. En dat terwijl de negatieve gevolgen voor betrokken burgers, de maatschappij en de mogelijke implicaties voor de trias politica zo duidelijk waren. Wij kunnen niet anders dan concluderen dat de publieke waarde van een effectieve en integere strafrechtspleging jarenlang het onderspit heeft gedolven.

Verbetermaatregelen zijn in gang gezet

Inmiddels is er een aantal verbetermaatregelen in gang gezet door de minister met als doel het verkleinen van de problematiek en het herstellen van fouten als deze zich toch voordoen. Zo is bijvoorbeeld het Programma Modernisering Identiteitsbehandeling en Vindbaarheid 2024-2026 (PMIV) opgestart. Daarnaast worden er maandelijks rondetafelgesprekken gevoerd om te verkennen welke (juridische) oplossingen mogelijk zijn om fouten in de tenaamstelling van veroordeelden te corrigeren. Het blijft naar ons oordeel echter onzeker of deze verbetermaatregelen op korte termijn een oplossing zullen bieden.

4.5.6 Conclusie en oordeel

Wij stellen vast dat er al jarenlang onduidelijkheid bestaat over de vraag of en hoe foutieve tenaamstellingen van veroordeelden gecorrigeerd moeten worden. Deze vraag raakt aan de kern van het strafrecht: wie moet bestraft worden en wie niet? En wie beslist dat? Het is daarmee geen administratieve omissie, maar een serieuze tekortkoming in de strafrechtspleging. Zowel het corrigeren van een foute tenaamstelling als het nalaten daarvan heeft ernstige gevolgen voor de betrokken burgers en de maatschappij. Daders ontlopen mogelijk hun straf en onschuldige burgers worden onterecht geconfronteerd met het strafrecht. Inmiddels staan minimaal 867 zaken op de wachtlijst. Bij al deze 867 zaken heeft Justid vastgesteld dat er sprake is van een

foutieve tenaamstelling van een veroordeelde, maar het is zeker niet uitgesloten dat dit aantal in de praktijk hoger ligt. En in 141 van deze 867 zaken betreft het ernstige strafbare feiten zoals levens-, zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ontbreken van een toetsings- en handelingskader deze onduidelijkheid veroorzaakt. Wij kwalificeren het ontbreken daarvan als een **ernstige onvolkomenheid**. We hebben bij dit oordeel rekening gehouden met de ernstige gevolgen voor burgers en maatschappij, het feit dat deze problematiek al meer dan 10 jaar bekend is en het onvermogen van de minister van JenV om dit te signaleren en op te lossen. De minister mag het zichzelf aanrekenen dat als gevolg hiervan ambtenaren van Justid in gewetensnood zijn gekomen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat medewerkers van Justid naar eigen inzicht hebben gehandeld als er sprake was van een foutieve tenaamstelling van een veroordeelde. Het ministerie van JenV stelt dat een deel van deze handelingen mogelijk onrechtmatig waren. Medewerkers hebben niet alleen feitelijke wijzigingen doorgevoerd, zoals het verbeteren van schrijffouten, maar ook inhoudelijke wijzigingen zoals het volledig veranderen van de tenaamstelling van de veroordeelde. Wij oordelen dat deze handelingen op gespannen voet staan met de trias politica en vragen ons af of de minister hiermee op de stoel van de rechter is gaan zitten. Wij kwalificeren dit als een aanvullende onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer heeft op 7 januari 2025 de staatssecretaris Rechtsbescherming geïnformeerd over onze tussentijdse bevindingen. We hebben hiermee de staatssecretaris ook in de gelegenheid gesteld om direct verbetermaatregelen in gang te zetten. Hoewel wij de werking van die verbetermaatregelen (nog) niet kunnen toetsen, constateren wij dat het ministerie stappen in de goede richting zet. Dit behelst onder andere een analyse van de 867 zaken die op de wachtlijst staan. Wij moedigen de minister aan dit met urgentie door te zetten.

De Algemene Rekenkamer heeft overwogen om bezwaar te maken tegen de materiële bedrijfsvoering. Het zou dan gaan om een bezwaar op grond van art. 7.21, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016. Wij vinden dat onze bevindingen die resulteren in een ernstige onvolkomenheid een bezwaar rechtvaardigen omdat directe verbetermaatregelen nodig zijn. Aangezien de minister van JenV inmiddels aan de slag is met een plan van aanpak hebben wij afgezien van bezwaar.

4.5.7 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij de onderstaande aanbevelingen voor de minister van JenV:

- Onderzoek de totale omvang van de problematiek en de gevolgen daarvan op burgers.
- Toets verbetermaatregelen expliciet op juridische rechtmatigheid met respect voor de trias politica.
- Verbeter de identiteitsvaststelling aan de start en bij elke stap in de strafrecht-keten om fouten later in de keten zoveel mogelijk te voorkomen.
- Treed in overleg met de Rechtspraak om aandacht te vragen voor de mogelijkheid om op een rechtszitting een identiteitsonderzoek te bevelen. Dit kan foutieve tenaamstellingen van veroordeelden zoveel mogelijk voorkomen. Een dergelijk identiteitsonderzoek is mogelijk op grond van art. 29c, lid 1 Wetboek van Strafvordering.
- Onderzoek of signalen van mogelijke misstanden in de strafrechtketen voldoende worden herkend en of hiernaar wordt gehandeld.

4.6 Bescherming bestaansminimum bij betalingsregelingen

In dit onderzoek richten we ons op de tenuitvoerlegging door het CJIB (incasso, zie ook figuur 4 in § 2.1). In het rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* onderzocht de Algemene Rekenkamer betalingsregelingen bij 3 uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, het CAK en het CJIB. De uitvoeringsorganisaties bieden betalingsregelingen aan om openstaande rekeningen te innen bij burgers die niet in 1 keer kunnen betalen (Algemene Rekenkamer, 2023a). Tegelijkertijd moet de overheid volgens de Rijksincassovisie voorkomen dat deze burgers onnodig dieper in de schulden raken. Ze moeten voldoende geld overhouden voor bijvoorbeeld de dagelijkse boodschappen (leefgeld).

In 2023 bleek dat standaardregelingen bij de Belastingdienst, het CAK en het CJIB goed toegankelijk waren, maar dat zij niet duidelijk waren over de mogelijkheid voor burgers om gebruik te maken van maatwerk bij betalingsregelingen. Daarnaast constateerden we dat de uitvoeringsorganisaties bij het bepalen van het maandbedrag van zo'n maatwerkregeling te weinig rekening hielden met het bestaansminimum: een noodzakelijk minimumbedrag om van te leven.

We hebben in dit verantwoordingsonderzoek 2024 bij JenV onderzocht of het CJIB naar aanleiding van onze conclusies verbeteringen heeft doorgevoerd. Zowel in de communicatie als in het proces van maatwerkregelingen. Worden financieel kwetsbare burgers nu beter beschermd en komen zij niet onder het bestaansminimum terecht?

4.6.1 Aantal maatwerkregelingen bij het CJIB neemt toe

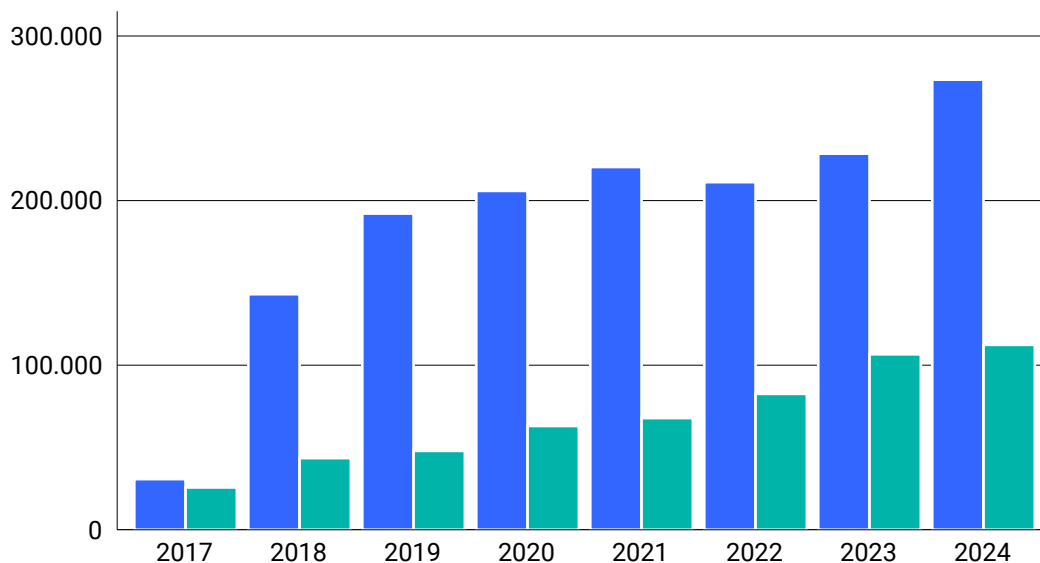
Het aantal betalingsregelingen bij het CJIB is de afgelopen jaren toegenomen. Dit is te zien in figuur 18. Het CJIB geeft aan dat dit mogelijk komt door een combinatie van economische ontwikkeling, hogere verkeersboetes en verbeterde communicatie over betalingsregelingen.

Figuur 18 Ontwikkeling aantal betalingsregelingen bij het CJIB 2017-2024

Het aantal standaardregelingen én maatwerkregelingen neemt toe

Aantal betalingsregelingen

■ Standaard ■ Maatwerk



4.6.2 CJIB heeft communicatie over maatwerkregelingen verbeterd

We zien dat het CJIB de communicatie over maatwerkregelingen heeft verbeterd, waardoor deze toegankelijker zijn geworden. Zo heeft het CJIB de website aangepast, waardoor burgers nu toegang hebben tot de juiste informatie over maatwerkregelingen. Daarnaast heeft het CJIB stappen gezet in betere schriftelijke communicatie.

Het CJIB heeft diverse brieven omgezet naar duidelijke en toegankelijke versies, maar moet nog enkele brieven aanpassen.

4.6.3 CJIB berekent de afloscapaciteit van burgers op een uniforme manier

In 2023 concludeerden wij dat er bij het CJIB geen eenduidig beeld bestond over de norm voor het bestaansminimum en hoe de organisatie daarmee moest omgaan. Daarnaast zagen we dat afwegingen achter een beoordeling niet structureel werden vastgelegd. Het CJIB heeft dit in 2024 verbeterd. Sinds september 2024 werkt het CJIB met een rekenmodule om de afloscapaciteit van burgers te berekenen. Hierdoor berekenen medewerkers de afloscapaciteit op dezelfde manier. De rekenmodule is geïnspireerd op de Nibud-methode. Het CJIB legt de uitkomsten van de berekening en de beoordeling nu vast.

Het CJIB hoopt dat de nieuwe werkwijze een tijdelijke oplossing is. De organisatie streeft namelijk naar 1 rijksbrede norm voor de berekening van het bestaansminimum die alle partijen van de Clustering Rijksincasso toepassen.⁷

4.6.4 CJIB houdt rekening met andere schulden van burgers

We constateren dat het CJIB rekening houdt met betalingsregelingen die bij andere instanties zijn afgesloten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen private en publieke schulden. In zijn berekening van de afloscapaciteit neemt het CJIB in principe echter geen andere schulden mee waarvoor de burger (nog) geen betalingsregeling heeft afgesloten. Wel zagen wij in ons dossieronderzoek dat het CJIB in zulke gevallen akkoord ging met het maandbedrag dat de burger voorstelde óf zelf een lager maandbedrag voorstelde. Ook kan de burger contact zoeken met het CJIB als diens financiële situatie wijzigt. Deze werkwijze is conform de Rijksincassovisie die stelt dat “voorkomen moet worden dat verschillende incassotrajecten van (overheids-)schuldeisers naast elkaar lopen zonder rekening te houden met die ene afloscapaciteit”.

4.6.5 Conclusie en oordeel

Het CJIB kan niet als enige het bestaansminimum beschermen, hier is meer voor nodig

Bij het afsluiten van maatwerkregelingen wordt het bestaansminimum van burgers beter beschermd door de verbetermaatregelen die het CJIB de afgelopen 2 jaar heeft getroffen. Het CJIB slaagt er echter niet in zijn eentje in het bestaansminimum

van burgers volledig te beschermen. Hier is meer voor nodig. De overheid kan het bestaansminimum van burgers alleen beschermen als alle overheidspartijen die met schulden te maken hebben daarbij betrokken zijn. Onder andere de volgende rijksbrede initiatieven kunnen hieraan bijdragen:

- Betalingsregeling Rijk;
- Vorderingenoverzicht Rijk;
- Eén overheidsloket voor schulden bij het Rijk.

De uitvoering van deze initiatieven is van groot belang om toe te werken naar een overheid die het bestaansminimum van burgers beschermt.

Naast dit onderzoek bij het CJIB, hebben we ook onderzocht hoe de Belastingdienst opvolging geeft aan ons rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2023a). Zie hiervoor ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Financiën*. De Algemene Rekenkamer concludeert in dat onderzoek dat de Belastingdienst het bestaansminimum van burgers die een maatwerkregeling aanvragen nog niet volledig beschermt. We handhaven daarom de onvolkomenheid bij de Belastingdienst. Het CJIB kijkt hiermee dus in positieve zin af van de Belastingdienst. Bij beide organisaties zagen we in 2023 tekortkomingen bij de maatwerkregelingen. CJIB had die eind 2024 opgelost, de Belastingdienst niet.

4.7 Onvolkomenheden

4.7.1 Verbeteringen in de afpakketen langzamer dan verwacht

Criminaliteit mag niet lonen. Daarom wordt geld dat met criminele activiteiten verkregen is zoveel mogelijk afgepakt. Het afpakken van crimineel vermogen is een deel van de bedrijfsvoering binnen de afpakketen. Hierbij zijn verschillende ketenpartners betrokken zoals de Rechtspraak, het OM en het CJIB. Voor het innen van het crimineel vermogen is een goede samenwerking en afstemming tussen deze partners nodig. Wij constateren dat hierin nog steeds verbetering nodig is. Met name de tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen voldoet nog te vaak niet aan de wettelijke norm. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Een ontnemingsmaatregel ontstaat als de rechtbank een vordering van het OM op een veroordeelde toewijst. Om die vordering te kunnen innen, moet het OM de ontnemingsmaatregel binnen 14 dagen juist en volledig overdragen aan het CJIB, zodat deze kan starten met inning. De termijn van 14 dagen is de wettelijke termijn uit de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. De tijdige overdracht

van ontnemingsmaatregelen is nodig om het risico te verkleinen dat crimineel vermogen niet geïnd kan worden.

Alle ontnemingsmaatregelen die op een bepaald moment nog niet zijn overgedragen van het OM naar het CJIB vormen het openstaand recht op dat moment. Op 31 december 2024 was dit € 8 miljoen. In 2024 zijn er 787 ontnemingsmaatregelen met een gezamenlijk bedrag van € 68,8 miljoen overgedragen.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2018 Ministerie van Justitie en Veiligheid* hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt, omdat ketenpartners onvoldoende samenwerkten. De daaropvolgende jaren heeft het ministerie van JenV stappen gezet om het proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost.

Vorig jaar stelden wij vast dat de onvolkomenheid nog betrekking had op het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiende openstaand recht. In 2023 heeft het OM de administratieve organisatie en het interne beheer voor de ontnemingsmaatregelen geüniformeerd in procesbeschrijvingen. Ook is er in 2023 een tweemaandelijks standsbepaling mogelijk geworden door een nieuw ontwikkeld 'dashboard' dat data uit systemen van het OM automatisch koppelt. Verder gaven wij in ons rapport 2023 aan dat, naast de verbeteringen uitgevoerd door het OM, ook de samenwerking tussen Rechtspraak, OM en CJIB verder moest verbeteren. Wij gaven aan dat de minister van JenV de regie op de samenwerking en afstemming van de ketenpartners in 2024 moest blijven doorzetten.

Wij stellen vast dat het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiende openstaand recht in 2024 verder is verbeterd. Zo zijn er aanvullende oorzaakanalyses op de tijdige overdracht ingericht. De werking in de praktijk is echter nog onvoldoende en de voortgang leverde nog niet voldoende tijdige overdrachten op van OM naar CJIB. Het aandeel tijdig overgedragen ontnemingsmaatregelen nam toe van bijna 50% in 2023 naar circa 55% in 2024. Dat voldoet niet aan de wettelijke verplichting van 100% tijdig overgedragen. De minister geeft aan 75% op tijd acceptabel te vinden, maar ook dat werd nog niet gehaald.

De verwerking van ontnemingsmaatregelen loopt bij zowel Rechtspraak, OM als CJIB nog steeds vertraging op. Daarom blijft continueren en verder uitbouwen van de getroffen beheersingsmaatregelen van belang. Vooral om de oorzaak van vertragingen nog beter te kennen en aan te pakken. De minister heeft de regie op de samenwerking tussen de ketenpartijen opgepakt, maar dit leidt nog onvoldoende

tot tijdige overdrachten. Omdat het CJIB voor de minister de ketenregierol voor de uitvoering vanaf 2025 nog verder invulling gaat geven, zien we ook daar nog verdere verbetermogelijkheden. Wij verwachten dat het CJIB in zijn rol als ketenregisseur met de ketenpartners in overleg blijft over de tijdige aanlevering en indien nodig de relevante ketenpartners rappelleert.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van het ministerie van JenV over 2024 is opgenomen dat de Auditdienst Rijk constateert dat de hardnekkige bevinding afpakketen (openstaand recht) is opgelost. Deze bevinding van de Auditdienst Rijk richt zich op de beheersing door het OM; de onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer richt zich op meer dan deze beheersing. Wij richten ons op de tijdige overdracht – die nog niet voldoet aan de norm – en ook op de samenwerking en praktische werking in de keten en de regie daarop. Zowel tijdige overdracht als ketenregie verdienen volgens ons, maar ook volgens het auditrapport van de Auditdienst Rijk, nog steeds aandacht. Verbetering van tijdige overdracht richting 100% binnen de wettelijke norm blijft voor ons toetspunt om de onvolkomenheid als opgelost te kunnen beschouwen.

4.7.2 Prestatieverklaringen IND verbeterd, maar nog niet voldoende op orde

In ons verantwoordingsonderzoek 2023 kenden wij de minister van JenV een onvolkomenheid toe voor het proces rond prestatieverklaringen van de IND (Algemene Rekenkamer, 2024a). De IND is een agentschap van het ministerie van JenV. Het belang van voldoende prestatieverklaringen is uitgelegd in § 4.1.

Een voorbeeld van prestatieverklaring bij de IND

De IND ontvangt van een leverancier een factuur voor de inzet van beveiligingspersoneel. Op de factuur staat de locatie waar personeel is ingezet, het aantal uren en het uurtarief. De IND moet kunnen aantonen dat vastgesteld is dat het juiste personeel daadwerkelijk beveiligingsdiensten heeft geleverd op de aangegeven locatie en voor het juiste aantal uren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van urenbriefjes en roosters. Pas daarna mag de IND de factuur betalen. Het uurtarief moet overeenkomen met het afgesproken tarief in het inhuurcontract. Als bij de controle achteraf van de betaalde factuur blijkt dat de prestatieverklaring niet aanwezig is of niet toereikend, levert dit een onzekerheid in de financiële verantwoording op.

Wij stellen vast dat de IND in 2024 verder heeft gewerkt aan het verbeteren van het proces rond prestatieverklaringen. Het normenkader prestatieverklaringen van de IND is verder uitgewerkt met vereisten waaraan de prestatie van grote leveranciers moet voldoen. Hierin staan ook praktijkvoorbeelden. Via voortgangsrapportages vindt maandelijks terugkoppeling plaats aan de directie over de toereikendheid van prestatieverklaringen. De IND heeft intern het belang verder onder de aandacht gebracht van het vaststellen of de bestelde goederen of diensten inderdaad zijn geleverd en het goed vastleggen van die leveringen met een prestatieverklaring.

Wij vinden het positief dat de IND in 2024 tijd en energie heeft geïnvesteerd in het werkend krijgen van de maatregelen. Om de onvolkomenheid op te lossen vinden wij het vooral van belang dat de IND verder bewustzijn creëert en medewerkers praktijkgericht ondersteunt in het op de juiste manier vastleggen van de prestatieverklaring voorafgaand aan de factuurbetaling.

Over 2024 is de werking van de prestatieverklaring door de IND echter nog niet voldoende op orde. De onzekerheid in de financiële verantwoording van de IND als gevolg hiervan is € 19,5 miljoen. Dit bedrag overschrijdt de tolerantiegrens van de verantwoording van de IND. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

4.7.3 Achterblijvende coördinatie op de prestaties in de strafrechtketen zorgen voor te lange doorlooptijden

In § 4.3 staat ons onderzoek over de coördinatie door de minister van JenV op de prestaties in de strafrechtketen. We laten zien dat er diverse problemen in de strafrechtketen zijn met als gevolg lange doorlooptijden. De ketenpartners in de strafrechtketen hebben jeugdzaken en zedenzaken geprioriteerd vanwege de grote maatschappelijke effecten en impact van deze zaken. Het is daarom extra schokkend dat de doorlooptijden die in 2019 zijn afgesproken nog nooit gehaald zijn. Dit roept de vraag op hoe het met de doorlooptijden voor andere (niet-geprioriteerde) zaken is gesteld. Daarnaast hebben de lange doorlooptijden een negatief effect op het halen van de doelen van het strafrecht.

De problemen in de strafrechtketen zijn fors. De minister van JenV heeft in 2024 maatregelen getroffen om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren. Hoewel de maatregelen pas recent zijn ingegaan oordelen wij dat de maatregelen niet voldoende zijn. De verbeteringen die de minister doorvoert zijn in ontwikkeling (portfolio-management), tijdelijk (ketencoördinatoren), vanzelfsprekend (geen tegenstrijdige aanschrijvingen in de planning-en-controlcyclus), of onvoldoende (uitvoeringstoetsen). Daarnaast spelen de problemen al lange tijd en hadden deze maatregelen veel eerder

genomen kunnen worden. De minister stelt zich te afwachtend op, ondanks de wettelijke mogelijkheden die hij heeft rond bedrijfsvoering, ook bij *sui generis*-organisaties.

Wij beoordelen de ketencoördinatie van de minister van JenV op de strafrechtketen en de daardoor achterblijvende prestaties als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Als gevolg van te weinig ketencoördinatie zijn de doorlooptijden te lang. In de opvolging van de onvolkomenheid zullen we nagaan of de doorlooptijden voldoen aan de eigen normen van de ketenpartners zoals die zijn vastgesteld in het Bestuurlijk Ketenberaad. Daarbij richten we ons in het bijzonder op jeugd- en zedenzaken.

4.7.4 Uitvoeringstoets ontbreekt bij 48% geheel of gedeeltelijk

In § 4.4 rapporteerden we over ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen. Nieuwe wet- en regelgeving kan substantiële gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties, zoals de Politie of het CJIB. Daarom worden zij gevraagd een uitvoeringstoets te maken. In deze toetsen spreken uitvoeringsorganisaties zich uit over de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving.

Wij constateren in de eerste plaats dat bij JenV in 48% van de onderzochte wet- en regelgeving een of meerdere uitvoeringstoetsen ontbreken. In 32%⁸ van de onderzochte uitvoeringstoetsen ontbreekt er een concreet oordeel over uitvoerbaarheid. Ook ontbreekt in 1 op de 6 uitvoeringstoetsen informatie over de hoeveelheid benodigd personeel. We zien dat de uitvoeringstoetsen erg divers zijn en vaak volgen de toetsen ook geen vast stramien. Uitvoeringstoetsen bij JenV zijn in vergelijking met de ministeries van SZW en Financiën veel ouder en daardoor zijn ze mogelijk niet meer actueel. Soms wordt na de publicatie van de wet nog een uitvoeringstoets opgesteld. De uitvoeringstoets leidt dan niet meer tot aanpassing van de wet- en regelgeving.

Het doel van de uitvoeringstoets is dat de minister zicht krijgt op de vraag of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is. Een uitvoeringstoets is van groot belang om inzicht te krijgen of het doel voor de keten realistisch is. Op dit moment is er sprake van een onvolkomenheid omdat er uitvoeringstoetsen ontbreken of onvolledig zijn. We verwachten dat de minister van JenV in het vervolg uitvoeringsorganisaties tijdig om een uitvoeringstoets vraagt. Het gaat dan om alle organisaties die mogelijk substantiële gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving ondervinden. Ook zal de minister deze organisaties moeten vragen om een concreet, overkoepelend oordeel over de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Tevens verwachten we dat de minister op uniforme wijze naar relevante onderwerpen vraagt, zoals de hoeveelheid benodigd personeel. Het is belangrijk dat deze informatie landt in een uitvoeringstoets, zodat

de minister hier kennis van kan nemen en deze informatie ook kan delen met het parlement.

4.7.5 Uitvoering wettelijke informatieplichten richting slachtoffers door OM schiet tekort

In § 3.2 rapporteren we over ons onderzoek naar de uitvoering van de wettelijke informatieplichten richting slachtoffers door het OM. Wij constateren dat de uitvoering tekortschiet. Niet alle slachtoffers die dat wilden, ontvingen alle informatie over de aanvang en voortgang van de strafzaak waar ze recht op hadden. We beoordelen dit als een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid is gebaseerd op 2 tekortkomingen.

Ten eerste moet het OM slachtoffers informeren over de aard van het aan de verdachte ten laste gelegde. Deze plicht heeft het OM sinds 2017 bij zaken die het voor de rechter brengt. Medio 2024 had het OM deze informatieverplichting nog niet geïmplementeerd in het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Dat is pas eind 2024 gebeurd. De effectieve werking is nog niet bekend.

Ten tweede bleek dat het OM in de praktijk niet alle slachtoffers informeerde over andere verplichte onderwerpen die wel in GPS geïmplementeerd waren. Van de 108 slachtoffers in onze steekproef die informatie wilden ontvangen, informeerde het OM 12% niet volledig. Concreet ontvingen sommige slachtoffers geen afschrift van de OM-strafbeschikking, geen informatie over tijdstip en plaats van een rechtszitting of geen (tijdige) informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis.

Het gevolg is een minder sterke rechtspositie voor slachtoffers, mogelijke financiële schade, schade aan het welbevinden en aan het vertrouwen in instituties van slachtoffers en hun naasten. Voor het oplossen van de onvolkomenheid verwachten we van het OM dat het de wettelijke informatieverplichtingen opneemt in GPS en toetst of de verantwoordelijke onderdelen van het OM de verplichtingen in de praktijk ook altijd naleven.

4.7.6 Foutieve tenaamstellingen van veroordeelden

In § 4.5 staan de bevindingen van ons onderzoek naar de tenaamstelling van veroordeelden. Daaruit blijkt dat er fouten voorkomen in de identiteitsvaststelling van verdachten. Het komt voor dat deze fouten pas aan het licht komen nadat een rechter een verdachte heeft veroordeeld en het vonnis onherroepelijk is. De Justitiële Informatiedienst (Justid) is, namens de minister van JenV, verantwoordelijk voor het toekennen van een leidende identiteit binnen de strafrechtketen.

De gevolgen van een onjuiste tenaamstelling op een onherroepelijk vonnis kunnen groot zijn. Justid heeft daarom in het verleden de tenaamstelling van veroordeelden gewijzigd in de strafrechtketendatabank (SKDB). Binnen Justid is er al sinds 2012 onduidelijkheid over de vraag of dit wel mag. Sinds 2017 heeft Justid daarom besloten om deze gevallen in een wachtrij te zetten.

De problemen met de onjuiste tenaamstelling van veroordeelden zijn al jarenlang bekend binnen het ministerie van JenV. De eerste signalen over de huidige problematiek dateren uit 2005 en Justid vraagt sinds 2012 het ministerie om een toetsings- en handelingskader. Een toetsingskader moet duidelijk maken wanneer een tenaamstelling wel of niet juist is. Een handelingskader moet duidelijkheid geven over wat Justid in die gevallen moet doen. Deze kaders zijn er eind 2024 nog niet en er staan inmiddels minimaal 867 zaken in de wacht waarbij Justid heeft vastgesteld dat de tenaamstelling niet klopt. In 141 zaken betreft dat ernstige strafbare feiten zoals zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven.

Wij beoordelen deze situatie als zeer ernstig. Jarenlang is de minister op de hoogte geweest van de mogelijke gevolgen voor burgers en de maatschappij en heeft daar geen oplossing voor geboden. Hierdoor is er voor burgers, de maatschappij en voor de ambtenaren die in gewetensnood zijn gekomen een zeer onwenselijke situatie ontstaan. Wij kwalificeren het ontbreken van een toetsings- en handelingskader daarom als een **ernstige onvolkomenheid**. Om deze ernstige onvolkomenheid op te lossen moet de minister een toetsings- en handelingskader opstellen. Hierbij is het belangrijk dat de gekozen werkwijze juridisch getoetst wordt en dat er voldoende waarborgen voor burgers zijn ingebouwd. Wij hebben, gezien de ernst van de mogelijke gevolgen, overwogen om bezwaar te maken. Dit hebben wij niet gedaan omdat de minister begin 2025 is gestart met het opstellen van een plan van aanpak om tot een toetsings- en handelingskader te komen. Dit is nog in ontwikkeling.

4.7.7 Mogelijk onrechtmatig handelen foutieve tenaamstellingen van veroordeelden

Zoals in § 4.5 en § 4.7.6 is beschreven, is er een zeer onwenselijke situatie ontstaan waarbij medewerkers van Justid zelf een afweging moesten maken of ze de onjuiste tenaamstelling wel of niet wijzigden in de SKDB. Door het gebrek aan een toetsings- en handelingskader gebeurde dit niet altijd op dezelfde manier. Of een onjuiste tenaamstelling al dan niet werd gewijzigd, hing van de medewerker af. Sommige medewerkers vonden het het beste om de fout te corrigeren, terwijl anderen vonden dat ze hiermee op de stoel van de rechter gingen zitten en het daarom niet deden.

Vaststaat dat er zaken zijn waarin de onjuiste tenaamstelling van een onherroepelijk vonnis door Justid is gewijzigd. Hoewel Justid in 2017 heeft besloten om hiermee te stoppen, stellen we vast dat dit ook nu nog in enkele gevallen gebeurt.

Of er wel of niet gecorrigeerd wordt, hangt dus af van welke Justid-medewerker een zaak behandelt. Het is daarmee de vraag of het rechtsgelijkheidsbeginsel voldoende is gewaarborgd. Ook zetten wij vraagtekens bij het corrigeren. Een onherroepelijk vonnis wordt op deze manier in de SKDB op een andere naam gezet zonder tussenkomst van de rechter. Dit staat op gespannen voet met de trias politica en is mogelijk onrechtmatig.

Daarnaast constateren wij dat Justid te weinig inzicht heeft in de omvang van het probleem. Er staan 867 zaken in de wacht waarbij Justid heeft vastgesteld dat de tenaamstelling onjuist is. Maar hoeveel zijn er in het verleden gecorrigeerd? En hoeveel zijn er juist niet gecorrigeerd? En hoeveel andere zaken zijn mogelijk onjuist? Dit inzicht ontbreekt.

Wij kwalificeren deze 2 punten samen als een onvolkomenheid:

- Justid wijzigt namens de minister de tenaamstelling van een onherroepelijk vonnis in de SKDB. Dit gebeurt zonder dat hier een rechter aan te pas komt en zonder dat het duidelijk is of Justid dit wel mag. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een toetsings- en handelingskader.
- Justid heeft geen beeld van de omvang van het aantal wel gecorrigeerde zaken en zaken waarbij er vermoedens waren dat de tenaamstelling onjuist was, maar die niet gecorrigeerd zijn.

4.7.8 IT-beheer belangrijke systemen rond forensische zorg bij DJI niet op orde

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het ministerie van JenV, constateren wij tekortkomingen in het beheer van 2 belangrijke ICT-systemen. Het eerste systeem Informatiesysteem forensische zorg (IFZO) ondersteunt het primaire proces van forensische zorg. Het tweede systeem Factuur Controle Systeem (FCS) verwerkt de facturen en verantwoordingen van forensische zorg. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die onderdeel zijn van een straf of maatregel.

Met deze 2 systemen worden bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens verwerkt. Er staan persoonsgegevens in van gedetineerden en gegevens over de zorg die zij ontvangen. Een goede beveiliging van deze systemen is dus erg belangrijk voor

de privacy van zowel de gedetineerden als de behandelaars. Daarnaast gaat hier veel geld in om. De kosten van forensische zorg zijn € 953 miljoen. Dit is 28% van de totale kosten van DJI.

De tekortkomingen in het IT-beheer van deze systemen beoordelen wij als zodanig risicovol dat wij dit beheer als een onvolkomenheid aanmerken.

Belang van goede waarborgen

Om ICT-systemen goed te laten werken en bij te dragen aan de veiligheid en betrouwbaarheid van informatie in deze systemen is het nodig dat er waarborgen aanwezig zijn. De zogenoemde general IT-controls (GITC) zijn een rijksbrede basisset van waarborgen in de vorm van beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen. Als deze maatregelen bij DJI niet goed functioneren kunnen er risico's ontstaan op ongeautoriseerde toegang tot medische en strafrechtelijke gegevens en operationele verstoringen. Of kunnen medewerkers ongemerkt wijzigingen aanbrengen in bijvoorbeeld tarieven van forensische zorg.

Bij de 2 genoemde systemen hebben we op meerdere onderdelen van de GITC tekortkomingen geconstateerd. Het gaat onder meer om tekortkomingen in:

- het gebruikersbeheer;
- het wijzigingsbeheer;
- de beveiliging van componenten.

Tekortkomingen gebruikersbeheer: risico toegang medische en strafrechtelijke gegevens

We hebben vastgesteld dat DJI toegangsrechten tot FCS verleent zonder functiescheiding. Ook is de mandaatlijst voor het verlenen van toegangsrechten niet actueel. Verder is er geen logboek, zodat DJI niet kan zien wie wat heeft gedaan in het financiële systeem FCS. Bij IFZO kan DJI ook niet nagaan wie het systeem heeft gebruikt en of die persoon dat ook mocht. Daarnaast zijn er meer dan 100 niet-persoonsgebonden accounts actief en vindt er geen periodieke controle op de toegangsrechten plaats. De tekortkomingen in het gebruikersbeheer vormen een risico van ongeautoriseerde toegang tot medische en strafrechtelijke gegevens.

Tekortkomingen wijzigingsbeheer: risico ongemerkt wijzigen in systemen

Wijzigingen van de systemen moeten op gecontroleerde wijze worden doorgevoerd. Wij constateren dat wijzigingen in beide systemen niet altijd volgens het geldende wijzigingsproces zijn uitgevoerd. Wijzigingen zijn onder andere niet altijd herleidbaar tot personen. Hierdoor is niet vast te stellen dat de medewerkers die wijzigingen

hebben doorgevoerd dit ook mochten doen. De testresultaten van de wijzigingen zijn niet in detail vastgelegd en daardoor niet zichtbaar. De tekortkomingen in het wijzigingsbeheer vormen het risico dat medewerkers ongemerkt wijzigingen kunnen aanbrengen in systemen met fouten of storingen tot gevolg.

Tekortkomingen beveiliging van componenten: risico niet opmerken nieuwe kwetsbaarheden systemen

Bij beveiliging van componenten gaat het om maatregelen die helpen bij het beveiligen van een systeem tegen ongeoorloofde toegang tot het systeem en de data. Periodiek worden geautomatiseerde controles uitgevoerd op de aanwezigheid van kwetsbaarheden. Bij de genoemde systemen constateren we dat de documentatie over de systemen zelf en onderliggende componenten (database e.d.) niet volledig is. De tekortkomingen in de beveiliging van componenten vormen een risico dat nieuwe kwetsbaarheden in de systemen niet worden opgemerkt.

4.7.9 Prestatieverklaringen JIO onvolkomenheid

Vorig jaar rapporteerden wij dat het proces rond het vastleggen van prestatieverklaringen niet goed loopt bij meerdere onderdelen van het ministerie van JenV. Over 2024 hebben wij onderzoek uitgevoerd naar prestatieverklaringen bij de Justitiële ICT Organisatie (JIO). JIO is een agentschap van het ministerie van JenV en is de ICT-dienstverlener voor het ministerie. Het belang van prestatieverklaringen hebben wij toegelicht in § 4.1 We beoordelen het proces rond prestatieverklaringen bij JIO over 2024 als een onvolkomenheid.

In 2024 heeft JIO maatregelen genomen om het proces rondom prestatieverklaringen te verbeteren. Het verbeteren van de bewustwording en het verhogen van kennis over prestatieverklaringen in de organisatie zijn hierbij belangrijke maatregelen. Verder is in 2024 een start gemaakt met een dashboard om de aanwezigheid van prestatieverklaringen te bewaken.

Een voorbeeld van prestatieverklaring bij JIO

JIO krijgt een factuur van een leverancier voor IT-diensten. Op de factuur staat het aantal uren, het uurtarief en een verwijzing naar de overeenkomst tussen JIO en die leverancier. In zo'n overeenkomst maken beide partijen vooraf afspraken die de dienstverlening nader specificeren of verduidelijken. Dit kan bijvoorbeeld gaan over voorwaarden, termijnen of tarieven. JIO moet kunnen aantonen dat de factuur en de geleverde diensten kloppen met de afspraken in de overeenkomst, voordat de betaling kan plaatsvinden. Wanneer de overeenkomst in het dossier ontbreekt, kan de behandelaar van JIO de factuur daarmee niet vergelijken. Dit maakt het moeilijk om vast te stellen of alles volgens de regels is en of de betaling terecht is.

We constateren dat bij JIO de overeenkomsten met de leveranciers niet altijd aanwezig zijn in het dossier. Daardoor kan JIO niet aantonen dat de prestatie conform de overeenkomst is geleverd en dat de betaling terecht is. De onzekerheid in de financiële verantwoording van JIO als gevolg van ontoereikende prestatieverklaringen bedraagt € 11,7 miljoen.

4.7.10 Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten onvoldoende

De digitale dreiging tegen Nederland is groot en divers blijkt uit het *Cybersecurity-beeld Nederland 2024* van de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV). Kwaadwillenden passen zich voortdurend aan en maken daarbij gebruik van de nieuwste technieken om cyberaanvallen op te zetten en uit te voeren. Dit betekent dat beveiligingsmaatregelen die vandaag voldoende zijn, morgen mogelijk geen bescherming meer bieden. Een goede informatiebeveiliging is daarom van groot belang. Hieronder valt het actueel houden van het beleid, het voortdurend monitoren van ontwikkelingen en dreigingen, inzicht hebben in eigen kwetsbaarheden en het nemen van maatregelen.

Wij constateren dat er bij het ministerie van JenV meer actie nodig is bij de uitvoering van informatiebeveiligingsmaatregelen. Wij hebben namelijk bevindingen op 3 onderdelen van de informatiebeveiliging bij JenV:

- Er is een grote achterstand in het accrediteren van belangrijke systemen bij het ministerie van JenV.
- De opvolging van punten uit beveiligingstesten duurt te lang.
- Er is betere informatie-uitwisseling nodig tussen kerndepartement en JenV-organisaties over informatiebeveiliging.

Door deze 3 bevindingen beoordelen wij de kwetsbaarheden in informatiebeveiliging bij het ministerie van JenV als een onvolkomenheid.

Grote achterstand accreditatie gevoelige informatiesystemen

Accreditatie is een vorm van (voorafgaand) toezicht met als doel het waarborgen van een juist beveiligingsniveau bij informatiesystemen. Alle informatiesystemen die vertrouwelijke informatie verwerken, moeten worden geaccrediteerd voor ingebruikname. Door accreditatie af te geven voor een informatiesysteem, geeft de beveiligingsautoriteit binnen het ministerie goedkeuring voor het verwerken van gevoelige gegevens of gegevens met beveiligingsrisico. De minister van JenV en de ketenpartners verwerken veel gevoelige gegevens, denk bijvoorbeeld aan gegevens over verdachten, slachtoffers en gedetineerden.

Wij constateren dat er bij het ministerie van JenV een grote achterstand is in het verlenen van accreditaties op belangrijke systemen zoals systemen in gebruik bij het gevangeniswezen. Wanneer systemen zonder accreditatie worden gebruikt zijn veiligheidsrisico's mogelijk onvoldoende in kaart gebracht en aangepakt. Deze achterstand in accreditaties komt door een probleem in personele capaciteit. Verder moet het departementaal accreditatiebeleid van het ministerie van JenV in lijn worden gebracht met het interdepartementale accreditatiebeleid van het Rijk. Dat is nu nog niet het geval.

Opvolging verbeterpunten uit beveiligingstesten duurt te lang

Het ministerie van JenV zet er sinds eind 2021 actief op in om de veiligheid te vergroten. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we het ministerie gecomplimenteerd voor het zelf initiëren van beveiligingstesten door ethische hackers via *red teaming*. Een team van ethische hackers (het *red team*) probeerde de beveiligingsmaatregelen te doorbreken bij 11 uitvoeringsorganisaties. We vonden het prijzenswaardig dat de minister van JenV dit initiatief destijds nam. Het ministerie van JenV is in dat opzicht nog steeds een voorbeeld. Andere ministeries en uitvoeringsorganisaties volgen dit goede voorbeeld en laten de beveiliging van hun systemen testen door ethische hackers. Uitvoeren van *red teaming* heeft meerwaarde als de daaruit voortvloeiende punten voldoende en tijdig worden aangepakt. Maar juist dit duurt bij het ministerie van JenV soms meerdere jaren. Recent uitgevoerde beveiligingstests leveren bij uitvoeringsorganisaties bovendien deels vergelijkbare bevindingen op als eerdere testen.

Betere informatie-uitwisseling nodig tussen kerndepartement en JenV-organisaties over informatiebeveiliging

De verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van de informatiebeveiliging bij JenV is decentraal neergelegd bij de circa 70 JenV-organisaties. Dat betekent dat elke organisatie zelf moet zorgen voor de beveiliging van hun IT-systemen. Systeem-eigenaren van die organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van risicoanalyses, het implementeren van beheersmaatregelen en het laten uitvoeren van beveiligingstests. Het op centraal niveau inzicht houden van wat op decentraal niveau gebeurt, is afhankelijk van de volledigheid en tijdigheid waarmee de JenV-organisaties informatie delen. Zonder goede informatie-uitwisseling kan de minister van JenV zijn coördinerende rol niet goed vervullen.

Een voorbeeld is de vraag vanuit het kerndepartement aan JenV-organisaties om in de jaarplannen 2025 te beschrijven hoe ze invulling willen geven aan de NIS2-richtlijn. Dit is de nieuwe EU-richtlijn voor cyberbeveiliging die naar verwachting vanaf het derde kwartaal 2025 voor de rijksoverheid geldt. Het decentrale niveau heeft beperkt gereageerd op deze vraag. Hierdoor heeft de centrale leiding onvoldoende inzicht in de status van de informatiebeveiliging en extra te nemen beveiligingsmaatregelen.

4.8 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van JenV op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid



Op totaalniveau kloppen de cijfers, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Ook is het geld volgens de regels besteed, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.⁹

Bij de agentschappen van het ministerie van JenV worden al meerdere jaren te veel fouten gemaakt. Meer dan de foutmarge toestaat. Ook over 2024 wordt de foutmarge overschreden. De fouten en onzekerheden komen doordat de agentschappen vaak niet kunnen aantonen dat betaalde spullen of diensten ook daadwerkelijk zijn geleverd. Ook worden er veel fouten gemaakt bij het inkopen van goederen en diensten.

Onderstaande figuur 19 geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 19 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van JenV

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 25.605,7	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 33	Volgens de regels ✗	
De andere 7 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 27.332,0	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 8 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 7.458,8	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✗	223,4
Totaal 4.994,7	Cijfers kloppen ✗	105,6
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 19.141,7	Cijfers kloppen ✓	-

In § 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen op artikelniveau en de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

5.2.1 Verplichtingen

De grootste fouten en onzekerheden die wij hebben geconstateerd bij de controle van de verplichtingen hebben betrekking op inkoop en aanbestedingen. Bij de verplichtingen op artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding is de foutmarge van € 70,4 miljoen met € 6,7 miljoen overschreden.

Rijksbreed onderzoek naar inkoop

De omvang van de inkopen neemt rijksbreed gezien jaarlijks toe. De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe wetten, regels en beleidsambities voor inkoop bijgekomen. Afgelopen jaren zagen wij in de bedrijfsvoering veel fouten bij inkoop. Daarom hebben wij (ook) rijksbreed onderzoek gedaan om inzicht te krijgen in eventuele oorzaken van deze fouten. In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* gaan wij in op de resultaten van ons rijksbrede onderzoek naar inkoop.

5.2.2 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Agentschappen kunnen niet aantonen dat ingekochte goederen en diensten zijn geleverd

De agentschappen van het ministerie van JenV kunnen vaak niet aantonen dat betaalde spullen of diensten ook daadwerkelijk zijn geleverd. Een schriftelijk bewijs waarmee een agentschap dat kan aantonen heet een prestatieverklaring. Het ontbreken van zulke prestatieverklaringen leiden tot fouten volgens de regels met een totaalbedrag van € 69,9 miljoen. Het totaalbedrag aan niet-kloppende cijfers bedraagt € 105,6 miljoen. Hiervan heeft € 72,2 miljoen betrekking op prestatieverklaringen. Wij maken ons met name zorgen over de agentschappen IND en JIO. Bij de IND blijven de prestatieverklaringen een onvolkomenheid (zie § 4.7.2). Bij JIO heeft de situatie met de prestatieverklaringen geleid tot een nieuwe onvolkomenheid. Deze beschrijven we in § 4.7.9.

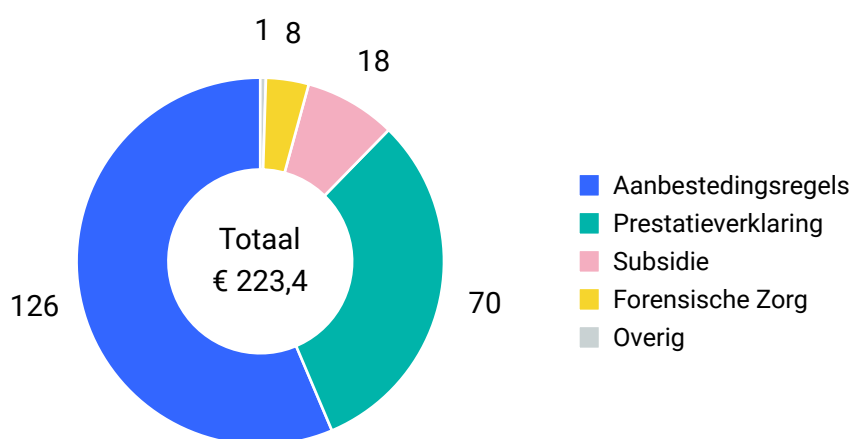
Aanbestedingsregels niet goed nageleefd

Ook hebben de agentschappen fouten gemaakt bij het inkopen van goederen en diensten. Overheden moeten daarbij voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven (aanbieders) te stimuleren en tot een doelmatige inkoop te komen in het belang van de belastingbetaler. Door het niet goed volgen van de aanbestedingswet is er voor een totaalbedrag van € 125,9 miljoen onrechtmatig ingekocht. Figuur 20 laat de verdeling tussen fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid bij de agentschappen zien.

Figuur 20 Verdeling fouten en onzekerheden

Verdeling fouten en onzekerheden rechtmatigheid bij samenvattende staat agentschappen

In miljoenen €



6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 1 mei 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van JenV

De minister van JenV heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport en reageert mede namens de minister van AenM, de staatssecretaris Rechtsbescherming en de staatssecretaris van JenV. De minister heeft de indruk dat de toename van het aantal onvolkomenheden mede wordt veroorzaakt doordat wij meer onderzoek hebben gedaan en meer onderzoeken nu onderdeel uitmaken van het verantwoordingsonderzoek. De minister geeft aan hoe hij met de bevindingen aan de slag gaat. Dat doet hij achtereenvolgens op het gebied van beleid, bedrijfsvoering en financiële verantwoordingsinformatie.

I. Beleidsresultaat

De minister vindt het van groot belang dat slachtoffers van strafbare feiten de aan hen toegekende rechten in de praktijk kunnen realiseren. Het College van procureurs-generaal benadrukt ook het belang van onafhankelijke onderzoeken om het lerend vermogen van het OM te verstevigen. Het College van procureurs-generaal stelt vast dat het in 2022 ingezette verbeterproces bij de uitvoering van slachtofferrechten nog niet af is, en geeft aan welke acties in gang zijn gezet. Zo worden bijvoorbeeld de werkprocessen aangepast en informeert het OM volgens het College van procureurs-generaal per november 2024 het slachtoffer wel over de tenlastelegging.

II. Bedrijfsvoering

De minister gaat in op onze bevindingen in de bedrijfsvoering.

- Voor de onvolkomenheid afpakketen (openstaand recht ontnemingsmaatregelen) kan de minister zich vinden in onze aanbeveling om de samenwerking en afstemming met de ketenpartners in 2025 te blijven doorzetten. Het OM en het CJIB hebben maatregelen getroffen gericht op het behalen van de door de Wet USB gestelde norm voor de tijdigheid van executie van ontnemingen. Hierbij is een resultaat behaald van 55% binnen de norm. De minister streeft naar verdere verbetering door de in gang gezette maatregelen voort te zetten. Daarnaast zullen het OM en in het bijzonder het CJIB vanuit de rol als operationeel ketenregisseur, de extra inspanningen blijven voortzetten om zaakoverdrachten te optimaliseren. Hierbij zal de minister waar nodig ook een beroep doen op de Rechtspraak.
- De minister herkent onze bevindingen dat de prestatieverklaringen bij de IND en JIO niet voldoende op orde zijn en zal de inspanningen in 2025 voortzetten en waar nodig verder uitbreiden.
- De minister stelt zijn inhoudelijke reactie op ons onderzoek naar de coördinatie op de bedrijfsvoering van de strafrechtketen uit naar juni 2025. Dan zal hij hierover een brief aan de Tweede Kamer sturen. Op dat moment zijn de meest actuele cijfers over de doorlooptijden via de strafrechtketenmonitor beschikbaar. De minister wil onze aanbevelingen en conclusies bespreken met de betrokken organisaties. Hij is terughoudend met een oordeel over de mate van effectiviteit van de getroffen maatregelen, omdat die in januari 2024 zijn aangekondigd. De minister erkent dat de resultaten bij het verbeteren van de doorlooptijden fors achterblijven bij de ambities en dat er nog veel te verbeteren valt. De minister schrijft dat hij in de Kamerbrief zal ingaan op de mogelijkheden tot verdere versterking van de coördinatie binnen en vanuit het ministerie en het spanningsveld dat zich daarbij voordoet gelet op de onafhankelijkheid van de Rechtspraak en de bijzondere rechtstatelijke positie van het OM.
- De minister onderschrijft onze bevindingen ten aanzien van de foutieve tenaamstellingen van veroordeelden. Hij heeft een verbeterplan opgesteld en zal hierbij in kaart brengen wat de totale omvang is van de problematiek en wat de effecten zijn voor burgers. Dit wordt gebruikt om een toetsings- en handelingskader op te stellen. De minister zal in het Bestuurlijk Ketenberaad alle partners vragen om te reflecteren op de vraag of signalen van mogelijke misstanden in de strafrechtketen voldoende worden herkend en opgepakt.
- De minister geeft aan uitvoeringstoetsen belangrijk te vinden. Onze constatering over de tekortkomingen bij JenV zijn een helder signaal en hij neemt onze aanbevelingen ter harte. De minister zal conform onze aanbevelingen binnen JenV een plan maken om extra aandacht te vragen voor de tijdige en correcte uitvoering

van uitvoeringstoetsen. Hij volgt echter niet onze conclusie over niet uitvoerbaarheid op basis van de uitvoeringstoets bij de totstandkoming van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand. Het besluit als geheel is volgens hem handhaafbaar door de Kansspelautoriteit. Alleen het onderdeel dat ziet op het vaststellen van het maximale percentage jongvolwassenen dat door online reclame bij kansspelen op afstand is bereikt, kan niet goed worden gehandhaafd. Hij schrijft dat deze belemmering bekend was en meegewogen is bij de besluitvorming.

- Ten aanzien van onze bevindingen over het IT-beheer bij DJI heeft de minister verbetermaatregelen in gang gezet.
- De minister onderschrijft onze bevindingen op 3 onderdelen binnen de informatie-beveiliging bij JenV. Hij heeft een actieplan opgesteld waarbij het probleem van de personele capaciteit wordt opgepakt en het accreditatiebeleid van JenV wordt bijgesteld. Daarnaast schrijft de minister dat de opvolging van de verbeterpunten uit de redteamingtesten te lang duurt en extra aandacht en inspanning vraagt. Tot slot herkent hij onze bevinding dat verbetering van de informatie-uitwisseling tussen het kerndepartement en de uitvoeringsorganisaties over informatie-beveiliging nodig is. De minister heeft hiervoor een actieplan opgesteld.

III. Financiële verantwoordingsinformatie

De minister onderschrijft onze constatering dat de overschrijding van de tolerantiegrenzen op zowel artikelniveau als agentschapsniveau worden veroorzaakt door fouten en onzekerheden met betrekking tot:

- onrechtmatige inkopen van goederen en diensten;
- onjuist toepassen van de geldende aanbestedingsregelgeving en;
- het niet kunnen aantonen van de deugdelijkheid van de prestatieverklaringen.

Hij blijft zich inspannen om het inkopen en het prestatieverklaren te verbeteren en de wettelijke aanbestedingsregels na te leven. Naast het continueren van de reeds ingezette verbetermaatregelen, zal de minister ook kijken of er andere handelingsperspectieven zijn die hieraan kunnen bijdragen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister herkent nagenoeg al onze bevindingen en onderneemt actie daarop. We gaan hieronder nader in op een aantal punten in zijn reactie.

De minister van JenV heeft de indruk dat de toename in het aantal onvolkomenheden mede wordt veroorzaakt doordat wij meer onderzoek hebben gedaan en meer onderzoeken nu onderdeel uitmaken van het verantwoordingsonderzoek. Dat is echter slechts

deels de oorzaak van de toename van het aantal onvolkomenheden. De onvolkomenheden zijn ook te wijten aan het onvermogen van de minister om bestaande problemen in een eerder stadium zelf op te lossen. Het is juist dat we naar de strafrechtketen sinds 2012 meer dan 30 onderzoeken buiten het verantwoordingsonderzoek hebben gedaan. Nieuw kunnen deze problemen dus onmogelijk zijn.

Zo zijn bijvoorbeeld de problemen in de strafrechtketen, de onjuiste tenaamstellingen en het niet volledig nakomen van de wettelijke informatieverplichting richting slachtoffers al jaren bekend op het ministerie en binnen het OM. De minister heeft onvoldoende stappen gezet om deze problemen zelf op te lossen zoals bij de ernstige onvolkomenheid voor de foutieve tenaamstelling. We willen graag onderstrepen dat naast inzicht het ook belangrijk is om zaken in de wacht ook op te lossen. Dat daders door onjuiste tenaamstelling vrijuit kunnen gaan, is maatschappelijk onwenselijk.

De minister stelt zijn inhoudelijke reactie op ons onderzoek naar de coördinatie op de bedrijfsvoering van de strafrechtketen uit tot juni 2025. Dan zal hij hierover een Kamerbrief sturen. De minister schrijft dat hij in de Kamerbrief zal ingaan op de mogelijkheden tot verdere versterking van de coördinatie binnen en vanuit het ministerie en op het spanningsveld dat zich daarbij voordoet, gelet op de onafhankelijkheid van de Rechtspraak en de bijzondere rechtstatelijke positie van het OM. Wij benadrukken dat op het gebied van de bedrijfsvoering, de manier waarop organisaties hun processen hebben ingericht, de minister wettelijk bevoegd is om aanwijzingen te geven. Het is in het belang van burgers en bedrijven dat de strafrechtketen beter en effectiever gaat samenwerken en dat de minister daarin zijn rol als ketenverantwoordelijke neemt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2024

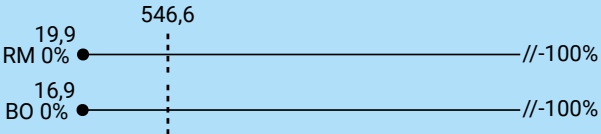
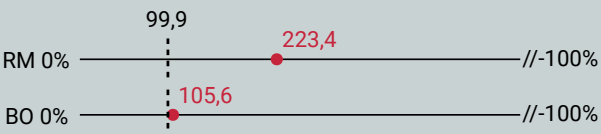
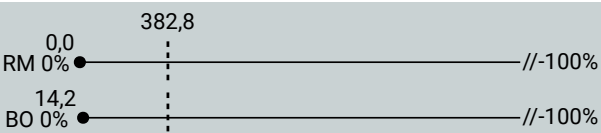
Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van JenV.

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

⋮ Tolerantiegrens*

- | Verantwoorde bedragen over 2024 | | Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en orde­lijkheid (BO) | |
|---|----------|--|--|
| Bedragen in miljoenen € | | Bedragen in miljoenen € | |
| Verplichtingen | | | |
| Totaal | 25.605,7 | | |
| Artikel 33
Veiligheid en criminaliteitsbestrijding | 1.408,8 | | |

Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	27.332,0	RM 19,9 0%	BO 16,9 0%
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	7.458,8	RM 3,5 0%	BO 0,0 0%
Agentschappen			
Totaal	4.994,7	RM 223,4 0%	BO 105,6 0%
Saldibalans			
Totaal	19.141,7	RM 0,0 0%	BO 14,2 0%

Algemene Rekenkamer

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 5 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

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

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

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

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

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

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording onderzoek Uitvoering slachtofferrechten door het OM

Onderzoeksmethoden

Ten eerste onderzochten we de nakoming van informatieplichten aan slachtoffers in een aselechte steekproef van 196 strafzaken. Het gaat om slachtoffers van meer en minder zware delicten. Zie tabel B1 voor enkele kenmerken van de onderzochte zaken en tabel B2 voor de verdeling van kenmerken in vergelijking met de verdeling in de populatie. In de volgende sectie verantwoorden we dit dossieronderzoek.

Ten tweede onderzochten we hoe het OM een aantal aanbevelingen heeft opgevolgd uit een intern onderzoek dat het OM uitvoerde in 2021. Dat onderzoek was gericht op de manier waarop het OM zijn kernverplichtingen tegenover slachtoffers invult. Voor ons onderzoek heeft het OM aangegeven hoe het de aanbevelingen uit dat onderzoek heeft opgevolgd (en daarbij relevante stukken overlegd), voor zover die betrekking hadden op het verbeteren van de informatievoorziening aan slachtoffers.

Ten derde namen we 3 open interviews af met slachtoffers die gereageerd hebben op een gerichte oproep in een online forum van Slachtofferhulp Nederland. We vroegen hen te vertellen over recente ervaring met informatievoorziening door het OM. De citaten in dit rapport zijn afkomstig uit deze interviews en dienen ter illustratie.

Ten vierde onderzochten we de publieke middelen die het OM ontving voor het uitvoeren van slachtofferrechten.

Verantwoording dossieronderzoek

Steekproef

Voor het dossieronderzoek vroegen we het Parket-Generaal een aselechte steekproef van 200 parketnummers (een parketnummer betreft een zaak tegen 1 verdachte) uit het OM-systeem GPS te trekken, uit de populatie van zaken die voldeed aan de volgende criteria:

- De zaak is afgedaan in eerste aanleg bij een van de 10 arrondissementsparketten van het OM.
- Er is ten minste 1 meerderjarig slachtoffer geregistreerd in de zaak.
- Alleen zaken waarbij niet uitsluitend rechtspersonen slachtoffer zijn.
- De zaken zijn ingestroomd in de periode van 2022 tot en met 2024.
- Het vonnis is in juni of juli 2024 uitgesproken of de OM-strafbeschikking is in juni of juli 2024 geaccordeerd.

In totaal voldeden 5.593 zaken volgens het OM aan genoemde criteria. Dat is de populatieomvang waar we naar generaliseren. Deze maakt deel uit van ruim 37.000 zaken die volgens het OM over heel 2024 aan de criteria voldoen.

Omdat we geen uitspraken over afzonderlijke parketten beoogden maar alleen over het totaal, is niet gestratificeerd naar parket. De grotere parketten zijn als logisch gevolg van de aselecte steekproeftrekking ruimer vertegenwoordigd in onze steekproef dan de kleinere parketten (zie tabel B1).

We onderzochten onder begeleiding van een parketmedewerker hoe de informatievoorziening was gegaan voor 1 meerderjarig slachtoffer per zaak. Bij meer dan 1 geregistreerd slachtoffer in de zaak, selecteerden we daaruit aselect 1 persoon.

Verwijderde zaken

We hebben in de analysefase 4 slachtoffers uit de steekproef van 200 zaken verwijderd. 2 slachtoffers bleken toch geen natuurlijk persoon te zijn maar een rechtspersoon. 1 slachtoffer kwam in 2 gerelateerde dossiers voor (2 verdachten in 1 strafzaak). We hebben deze persoon maar 1 keer in het onderzoek opgenomen. En 1 slachtoffer hoorde als gevolg van een andersoortige registratiefout niet in de steekproef. Onze steekproefomvang is uiteindelijk dus 196 slachtoffers.

Generalisatie naar de populatie

Wij generaliseren naar de populatie van 5.593 zaken waaruit de steekproef is getrokken. Hierbij gebruiken we een statistisch betrouwbaarheidsinterval. Binnen deze interval liggen de zaken die met 95% betrouwbaarheid dezelfde gebreken kennen als in de steekproef.

Voor de berekening van het betrouwbaarheidsinterval is met de volgende formule gerekend:

Het 95%-betrouwbaarheidsinterval is $p \pm z \cdot \sqrt{\frac{p(1-p)}{n}}$

Waarbij:

$z = 1.96$ (voor 95% zekerheid),

p = de proportie (in dit geval 0.066)

n = steekproefgrootte (196).

De uitspraak die we doen is:

Bij 13 van de 196 slachtoffers (6,6%) voldoet het OM niet aan de wettelijke verplichtingen. Het geschatte 95%-betrouwbaarheidsinterval voor deze proportie van de populatie van 5.593, zaken ligt tussen de 3,1% en de 10,1%. Dus bij tussen de 173 en 559 slachtoffers is niet voldaan aan de wettelijke verplichting.

Scoren reactietermijn na verzoek om kennisname van processtukken

We scoorden of een slachtoffer dat blijkens het dossier een verzoek had gedaan om kennis te nemen van processtukken, binnen 6 weken een reactie had ontvangen van de officier van justitie. Wat hebben wij gescoord als 'een reactie van de officier van justitie'? Wij beschouwden een aantekening in GPS als zodanig indien (bijv. bij het 'gele telefoontje' of in het memoveld) stond dat 'de officier van justitie akkoord gaat' met verstrekking van bepaalde stukken, dat 'de advocaat de beelden of het PV heeft ontvangen', of dat 'is doorgegeven dat stukken nog niet verstrekt kunnen worden'. Concretere aanwijzingen dat er op het verzoek van het slachtoffer gereageerd was, waren niet opgenomen in de dossiers.

Tabel B1 Kenmerken van de in het dossieronderzoek onderzochte zaken

Variabelen	Waarden	Aantal (absoluut)	Percentage (196 = 100%)
Aantal zaken per arrondissementsparket	Oost-Nederland	30	15,3%
	Rotterdam	25	12,8%
	Den Haag	22	11,2%
	Midden-Nederland	22	11,2%
	Noord-Holland	20	10,2%
	Noord-Nederland	18	9,2%
	Amsterdam	16	8,2%
	Oost-Brabant	15	7,7%
	Zeeland-West-Brabant	15	7,7%
	Limburg	13	6,6%
Zaak met slachtoffercoördinator?	Ja	20	10,2%
	Nee	176	89,8%
Aantal slachtoffers per zaak	1	141	71,9%

Variabelen	Waarden	Aantal (absoluut)	Percentage (196 = 100%)
	2	37	18,9%
	3	9	4,6%
	4	4	2,0%
	5	1	0,5%
	6	3	1,5%
	Meer dan 6	1	0,5%
	Gemiddeld per zaak	1,5	
Type delict	Mishandeling	56	28,6%
	Diefstal, inbraak, met/ zonder geweld	42	21,4%
	Bedreiging en stalking (belaging)	16	8,2%
	Vernieling en beschadiging	13	6,6%
	Verlaten plaats ongeval, rijden onder invloed	12	6,1%
	Openbare orde (openlijk geweld, discriminatie)	6	3,1%
	Overige vermogensmis- drijven zoals afpersing, bankbreuk, witwassen, heling	6	3,1%
	Bedrog en oplichting	4	2,0%
	Levensmisdrijf (moord, doodslag e.d.)	4	2,0%
	Brandstichting, ontploffing	2	1,0%
	Seksuele misdrijven	2	1,0%
	Mensensmokkel	1	0,5%
	Overige geweldmisdrijven	1	0,5%
	Niet in te delen, overige feiten	31	15,8%

Tabel B2 *Vergelijking van kenmerken steekproef met bekende kenmerken populatie*

	Aandeel in steekproef (196)	Aandeel in populatie (5.593)
Vonnissen (inclusief na verzet)	72,5%	74,3%
OM-strafbeschikking	27,6%	25,8%
Jaar van instroom 2022	7,7%	7,6%
Jaar van instroom 2023	23,5%	27,6%
Jaar van instroom 2024	68,9%	64,8%
AP met meeste zaken	Oost-Nederland 15,3%	Oost-Nederland 15,7%
AP met minste zaken	Limburg 6,6%	Oost-Brabant 6,2%
Meest voorkomende delict	Mishandelingen 28,6%	Mishandelingen 23,1%

Bijlage 4 Literatuur

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (2025). *Groeipijn*.

Algemene Rekenkamer (2022a). *Bestrijding witwassen deel 3*.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 693. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*.

Algemene Rekenkamer (2022b). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht*.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. Bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 3058. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (2023c). *Georganiseerde onmacht*.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Handhaven in het duister*.

Algemene Rekenkamer (2023d). *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken*.

Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Bijlage bij Kamerstuk 33 173, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012.

Algemene Rekenkamer (2023e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag*. Bijlage bij Kamerstuk 36 360 VI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag*. Bijlage bij Kamerstuk 36 560 VI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Eerste Kamer (2025). *Eerste Kamer, 36.600 XX, J, Motie-Dittrich c.s. over stabiele financiering van de IND en het COA in de Voorjaarsnota 2025.*

Haijer, F. A., & Hoving, R. A. (2022). *De verhouding tussen het slachtoffer en het openbaar ministerie: Nederlandse en Europese aspecten.* Boom.

Ministerie van Financiën (2024). *Brief van de minister van Financiën, Tweede Kamer, 31 865, nr. 267, vergaderjaar 2024-2025.*

Ministerie van JenV (2024a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024 (Tweede nota van wijziging) d.d. 26 januari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 VI, nr. 28.* Den Haag: Sdu.

Ministerie van JenV (2024b). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024 (Suppletoire begroting september). Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr. 2.* Den Haag: Sdu.

Ministerie van JenV (2024c). *Reactie op de motie-Ellian c.s. en rapport parlementaire verkenning Strafrechtketen.*

Ministerie van JenV (2025). *Jaarverslag 2024.*

Ministerie van VWS (2023). *Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028.*

OM (2024). *Aanwijzing slachtoffers in het strafproces 2024A001.*

Tweede Kamer der Staten Generaal (2023). *Prestaties in de Strafrechtketen – eindrapport parlementaire verkenning.*

Bijlage 5 Begrippenlijst

arrondissementsparket of parket

Een organisatie-eenheid van het OM die verantwoordelijk is voor het afdoen van strafzaken binnen 1 van de 10 regio's waarin Nederland is verdeeld. Het OM kent ook landelijke parketten.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

beschermingsmaatregel

Maatregel die de rechter of officier van justitie aan de verdachte oplegt om het slachtoffer te beschermen tegen een nieuwe ontmoeting met de verdachte. Bijvoorbeeld een contactverbod of een verbod om in de buurt van het slachtoffer te komen (gebieds- of locatieverbod).

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

GPS

Geïntegreerd Processysteem Strafrecht: het digitale systeem waarin het OM informatie over de strafzaak vastlegt.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

OM-hoorgesprek

Een gesprek dat de officier van justitie houdt met een verdachte van een strafbaar feit als voorbereiding voor de uitvaardiging van een strafbeschikking. Dit bepaalt mede het vervolg van de rechtsgang: er volgt een strafbeschikking, toch een rechtszaak of het OM zet de zaak stop (seponeren).

OM-strafbeschikking (OMSB)

Een officier van justitie legt een verdachte een aanwijzing, straf of maatregel op. Met name voor veelvoorkomende strafbare feiten. Er komt geen rechter aan te pas.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

tenlastelegging

Waar het OM de verdachte van beschuldigt.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorlopige hechtenis

Een rechter beslist of een verdachte in de cel in een huis van bewaring (niet politiecel of in de gevangenis) wordt gezet in afwachting van de uitspraak van een rechter.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 6 Afkortingen

Afkorting	Uitgeschreven
AenM	Asiel en Migratie
AP	Arrondissementsparket
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BHO	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp
BRP	Basisregistratie Personen
bsn	burgerservicenummer
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CW	Comptabiliteitswet
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FEZ	Financieel Economische Zaken
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
Halt	Het Alternatief
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
JenV	Justitie en Veiligheid
JIO	Justitiële ICT Organisatie
Justid	Justitiële Informatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KSa	Kansspelautoriteit
LVVN	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MPP	Meerjaren Productie Prognose
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nationaal Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
OMSB	OM-strafbeschikking

Afkorting	Uitgeschreven
PMIV	Programma Modernisering Identiteitsbehandeling en Vindbaarheid
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
rwt	rechtspersoon met een wettelijke taak
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SKDB	De Strafrechtketendatabank
SKN	Strafrechtsketennummer
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WJSG	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 7 Eindnoten

- 1 De controle van de geheime uitgaven maakt geen onderdeel uit van ons verantwoordingsonderzoek van het ministerie van JenV. De in dit hoofdstuk opgenomen oordelen hebben daarom ook geen betrekking op de financiële informatie van artikel 93 Geheim.
- 2 <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/hier-en-nu>
- 3 In de figuur vallen onder 'overig' de kosten van Stichting Halt, Slachtofferhulp Nederland (rwt), Raad voor rechtsbijstand (Rvrb), Nederland Forensisch Instituut (NFI), Hoge Raad (HR), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).
- 4 Het versturen van een wensenformulier is geen wettelijke verplichting. Voor de volledigheid is dit toetspunt echter wel opgenomen in figuur 9. Wij hebben de uitvoering van het sturen van een wensenformulier (of het op een andere manier inventariseren van de wensen van het slachtoffer) wel in ons onderzoek getoetst, maar niet als onderdeel van de wettelijke plichten.
- 5 Op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) heeft de minister, behalve waar het gaat om de Hoge Raad, géén eigen bevoegdheden ten aanzien van de bedrijfsvoering of het beheer van de rechtspraak. Die bevoegdheden zijn in de wet bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de besturen van de gerechten neergelegd. De minister beschikt over een aantal in de Wet RO omschreven toezichtsbevoegdheden jegens de Rvdr (Wet RO artikelen 93 en 105 tot en met 107). Deze richten zich vooral op de taakvervulling door de Rvdr. Sprake is van een vorm van metatoezicht, ook wel systeemtoezicht genoemd. Dit is het houden van toezicht op systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud (het product of het resultaat van het gerecht) niet het primaire object van toezicht is (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024c).
- 6 De definitie van doxing is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport.
- 7 De volgende 8 uitvoeringsorganisaties zijn aangesloten bij de Clustering Rijks-incasso: Belastingdienst, Toeslagen, CAK, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen (UWV) en CJIB.
- 8 Dit percentage is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van JenV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van het percentage.

- 9 De controle van de geheime uitgaven maakt geen onderdeel uit van ons verantwoordingsonderzoek van het ministerie van JenV. De in dit hoofdstuk opgenomen oordelen hebben daarom ook geen betrekking op de financiële informatie van artikel 93 Geheim.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025