



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport **2025**

Ministerie van Justitie en
Veiligheid (VI)



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	5
1. Voortgang bevindingen	6
1.1 Ministerie gestart met aanpak achterstanden accreditatie	8
1.2 Verbetering nodig bij DJI op inkoop en controle kosten	12
1.3 Prestatieverklaringen agentschappen zonder controleverklaring nog niet op het juiste niveau	16
2. Overige onderwerpen	18
2.1 Beveiliging Subsidieportaal moet snel beter	20
2.2 Het subsidieproces bevat hiaten	22
2.3 Inbreuk ICT OM heeft grote impact	24
2.4 Doorontwikkeling FDC JenV vertraagd door capaciteitstekort	25
2.5 Procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld	27
2.6 Indexatie tarieven en bijdragebrieven nog niet goed gebruikt	28
2.7 JIO start controle op inname ICT-middelen bij uitdiensttreding	29
2.8 Uitdagingen bij naleving Wet DBA grotendeels in beeld	31
2.9 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen toegenomen	32
2.10 Splitsing balans JenV en AenM vrijwel voltooid	33
2.11 Terugbrengen administratie SZW vraagt zorgvuldigheid	34
2.12 Oplevering jaarstukken vraagt op onderdelen aandacht	35
2.13 Afspraken over toerekening inkooponrechtmatigheden	37
2.14 Bewaken opvolging 'overige' aanbevelingen geregeld	38
Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport	39
Ondertekening	40

Impact ICT-inbreuk OM op strafrechtketen onderstreept belang informatiebeveiliging

2025 is een roerig politiek jaar met veel discussies, ook op het beleidsterrein van JenV. Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is een van de uitdagingen daarin mee te bewegen. Na de val van het kabinet-Schoof hebben uiteindelijk 2 van de 4 coalitiepartijen zich uit het landsbestuur teruggetrokken. Mede als gevolg van wisseling of herverdeling van portefeuilles zijn daardoor inmiddels alle 3 de bewindspersonen van het ministerie van JenV vervangen. Sommige eerdere politieke beslissingen, zoals de keuze om het ministerie van JenV verantwoordelijk te maken voor Inburgering, werden teruggedraaid. Naast al het werk dat dit met zich meebracht, is het departement ook aan de slag gegaan met de bevindingen uit ons auditrapport 2024.

Op het vlak van informatiebeveiliging (§ 1.1) is het ministerie van JenV begonnen de achterstanden aan te pakken bij het accrediteren van systemen. Het ministerie heeft extra medewerkers aangesteld en weet welke systemen met voorrang moeten worden geaccrediteerd. Om de geplande accreditaties van 2025 te realiseren, is meer capaciteit nodig dan nu beschikbaar is. Het zal langere tijd duren voordat de aanpak ook tastbaar resultaat oplevert. Daarnaast werkt het ministerie er verder aan om de

weerbaarheid te vergroten. Het doet dat onder andere door *red teaming*-onderzoeken uit te voeren en informatiedeling te verbeteren. Het belang van informatiebeveiliging bleek deze zomer nog maar eens door een ICT-inbreuk bij het Openbaar Ministerie (OM) (§ 2.3) met grote impact op de gehele strafrechtketen. Bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (§ 1.2) zet de eerdere verbetering in de factuurcontrole zich door. Het niveau van het inkoopbeheer is vergelijkbaar met vorig jaar. Bij de agentschappen zonder controleverklaring zijn er nog te vaak prestatieverklaringen van onvoldoende kwaliteit (§ 1.3). Met name bij IT-gerelateerde kosten is meer informatie nodig om de prestatieverklaring aan te tonen.

Ons onderzoek naar het subsidieproces (§ 2.2) bracht tekortkomingen aan het licht in het nieuwe subsidieportaal (§ 2.1). Er is dringend actie nodig om informatiebeveiliging en datakwaliteit te borgen. Verder zien wij dat de ambities voor doorontwikkeling bij het Financieel Dienstencentrum (FDC) JenV worden vertraagd door capaciteitstekorten (§ 2.4). Met de procesbeschrijving projectgelden agentschappen heeft de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) maatregelen getroffen om het 'parkeren' van geld op de balans

van een agentschap te voorkomen (§ 2.5). De werking hiervan moet nog te blijken. De oprichting van het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) (§ 2.10) en de overdracht van de portefeuille van inburgering (§ 2.11) zijn door zorgvuldig beheer bij DFEZ goed verlopen. Andere onderwerpen die wij in hoofdstuk 2 aan de orde stellen, zijn bijdragebrieven en indexatie van tarieven (§ 2.6), het beheer van ICT-middelen door de Justitiële ICT-organisatie (JIO) (§ 2.7), de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) (§ 2.8) en tijdigheid van aanlevering van ontnemingsmaatregelen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (§ 2.9).

Paragrafen 2.12 tot en met 2.14 hebben te maken met onze auditwerkzaamheden. Voor het eindejaarstraject (§ 2.12) vragen wij om de oplevering van forensische zorg bij DJI en het jaarverslag en de bedrijfsvoeringsparagraaf van het ministerie te vervroegen. Over de toerekening van inkooponrechtmatigheden (§ 2.13) zijn afspraken gemaakt en JenV heeft het bewaken van onze 'overige' aanbevelingen geregeld (§ 2.14). Tot slot verwijzen wij voor de rapportering over de centrale beheeronderzoeken naar de voortgangsrapportage van de Auditdienst Rijk (ADR).

Samenvatting voortgang bevindingen

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Informatiebeveiliging (IB)

- Informatiedeling over en bewustwording rond IB blijft een aandachtspunt.
- *Red teaming* wordt in de toekomst driejaarlijks uitgevoerd. Monitoring op veel voorkomende aanvallen is nog onvoldoende.
- Ondanks personele uitbreiding is er nog onvoldoende capaciteit voor het inlopen van de achterstand in accreditaties.



Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI

- Facturen worden steeds vaker zichtbaar gecontroleerd. Dit kan nog beter voor leasekosten, somatische zorg en rijksbeveiligingspersoneel.
- De omvang van de onrechtmatige inkopen is stabiel. Inkoopdossiers worden nog niet consequent tegengelezen.



Prestatieonderbouwing agentschappen zonder controleverklaring

- Agentschappen zetten trainingen, informatiesessies en een data-analysetool in om de kwaliteit van prestatieverklaringen te verbeteren. Gebruik van de tool kan nog beter.
- Er blijft meer aandacht nodig voor tijdigheid en kwaliteit. Inzichtelijkheid van opgeleverde controle-informatie kan beter.



Inleiding

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole gedurende de eerste 8 maanden van 2025.

Ook signaleren we ontwikkelingen en risico's waar we uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een *early warning*, zodat u nog in 2025 maatregelen kunt treffen.

Het kabinet-Schoof heeft bij zijn totstandkoming in juli 2024 een departementale herschikking doorgevoerd. Als onderdeel hiervan is het ministerie van Asiel en Migratie tot stand gebracht. Uit oogpunt van efficiëntie en doelmatigheid wordt het nieuwe ministerie bemenst en ondersteund door het ambtenarenapparaat van het ministerie van JenV. Dit betekent dat sprake is van grotendeels gedeelde systemen, processen en beheersmaatregelen. Met ingang van 2025 hebben de ministeries van JenV en AenM afzonderlijke begrotingen en verantwoordingen. De ADR controleert de ministeries daarom apart van elkaar. Ook de rapportering is gescheiden.

In ons auditrapport over 2024 rapporteerden we 4 bevindingen over het financieel beheer. De bevinding over de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maakt met ingang van dit jaar deel uit van het interim-auditrapport van het ministerie van AenM. In hoofdstuk 1 geven wij een actueel beeld van de overige 3 bevindingen.

In hoofdstuk 2 vermelden wij de belangrijkste ontwikkelingen die kunnen leiden tot nieuwe beheerbelevindingen vanuit de jaarrekeningcontrole. Ook gaan we in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering.

Begin 2026 zullen wij de bevindingen uit 2024 opnieuw evalueren. We gaan dan na of sprake is van wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan nemen we op in ons auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.



1 Voortgang bevindingen

1.1 Ministerie gestart met aanpak achterstanden accreditatie	8
1.2 Verbetering nodig bij DJI op inkoop en controle kosten	12
1.3 Prestatieverklaringen agentschappen zonder controleverklaring nog niet op het juiste niveau	16

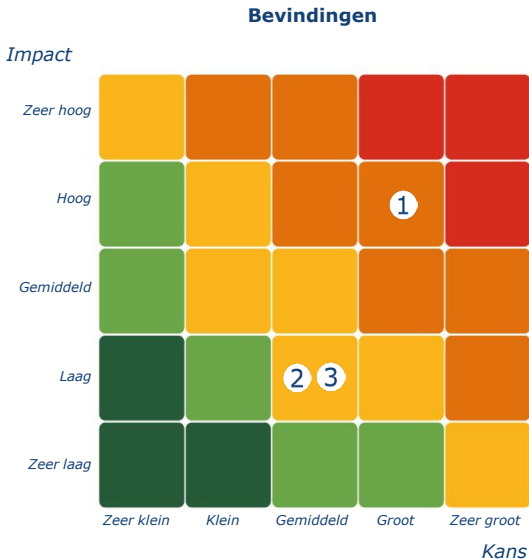
1 Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2024 hebben wij onderstaande beheerbevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van deze bevindingen gebaseerd op onze werkzaamheden gedurende de eerste 8 maanden van 2025. In maart 2026 prioriteren wij deze bevindingen opnieuw.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2024

	Type beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
IT-beheer					
1	Informatiebeveiliging	2024	-	oranje	✓
Financieel beheer					
2	Factuurverwerking en inkoopbeheer DJI	2020	geel	geel	✓
3	Prestatieonderbouwingen agent-schappen zonder controleverklaring	2017	geel	geel	✓

↗ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Ministerie is gestart met aanpak achterstanden accreditatie

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Informatiebeveiliging	Bestuursdepartement	2024	-	oranje	✓

↗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

In het auditrapport 2024 schreven wij dat het ministerie van JenV het belang van informatie-beveiliging (IB) onderkent. Tegelijkertijd is intensivering nodig om gelijke tred te houden met de toenemende digitale dreiging. Wij constateren dat het departement actie heeft ondernomen om de bevinding van de ADR over informatiebeveiliging op te pakken. Het heeft dat zowel gedaan op het vlak van informatiedeling over IB, red teaming, accreditatie als van het beperken van schade als de aanvaller “binnen” is.

Informatiedeling over IB

Het ministerie van JenV heeft een concept-beleidskader incident-management en een afhandelingskader informatiebeveiligingsincidenten geactualiseerd. Die worden naar verwachting in het najaar van 2025 vastgesteld. In de kaders wordt onder andere de communicatie over (IB-)

beveiligingsincidenten binnen en tussen het departement en JenV-organisaties beschreven. Ook geven ze de rol hierbij weer van de beveiligings-coördinator (BVC), de *chief information security officer* (CISO), de *privacy officer* (PO) en het *Security Operations Centre* (SOC) JenV. Vanwege de recente hack bij het OM wordt gekeken of het conceptbeleidskader nog verdere aanvulling behoeft. Wij benadrukken het belang van het vaststellen van de beleidskaders voor incident-management en de toepassing daarvan in de onderdelen bij het ministerie.

Informatiedeling over IB zou nu vaker op de agenda staan in de bestuurlijke 'driehoeksoverleggen' tussen uitvoeringsorganisaties en de eigenaar en opdrachtgever vanuit de ministeries van JenV en AenM. We hebben de agenda's van de maanden maart 2024-juli 2025 geanalyseerd. Hieruit blijkt dat

in ongeveer 48% van de 77 gesprekken werd gesproken over IB, of IB als agendapunt stond geagendeerd. Directie Informatievoorziening en Inkoop (DI&I) zegt dat ook over IB gesproken kan worden bij beleidsonderwerpen. Verder valt op dat het chief information officer (CIO)-office alleen deelneemt aan de overleggen bij JIO, de Justitiële Informatiedienst (Justid) en DJI. Bij de overige organisaties zien we op basis van de agenda's dat de CIO niet is uitgenodigd voor het overleg, ook niet als de IB-rapportages op de agenda staan.

Het ministerie van JenV heeft enkele jaren geleden het programma Weerbaar JenV ontwikkeld. Een onderdeel van dit programma is het organiseren van jaarlijkse, verplichte onlinecursussen. In die cursussen leren medewerkers veilig om te gaan met informatie.

Informatiebeveiliging - vervolg (1/3)

Het doel is kennisdeling te bevorderen en gedragsverandering te realiseren. De afgelopen jaren is het gewenste percentage van minimaal 80% voor deelname niet gehaald. Het is nu nog niet duidelijk of dat in 2025 wel het geval zal zijn.

Red teaming

Er zijn sinds 2021 *red teaming*-onderzoeken uitgevoerd bij 16 JenV-organisaties. Bij 12 JenV-organisaties zijn inmiddels ook hertesten uitgevoerd. Het is de bedoeling om in de tweede helft van 2025 nog 5 *red teaming*-onderzoeken uit te voeren.

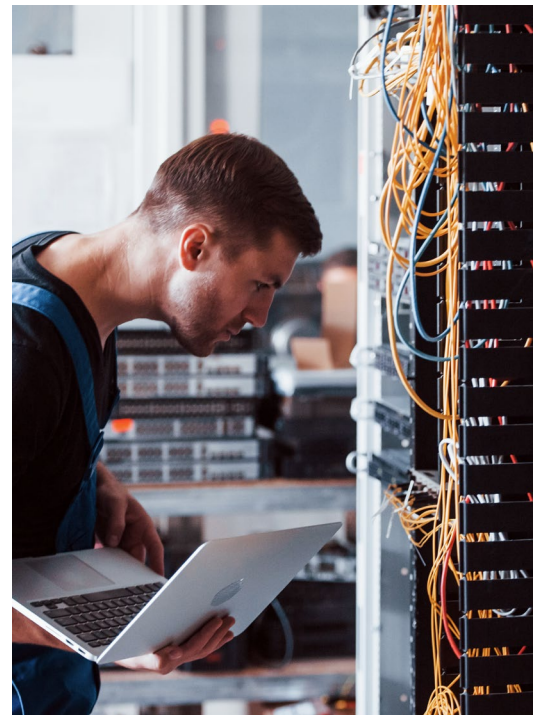
De 4 meest voorkomende bevindingen bij 24 van de uitgevoerde *red teaming*-onderzoeken hebben betrekking op onvoldoende monitoring op veel voorkomende aanvallen, onveilig wachtwoord- en toegangsbeheer, onveilig netwerkontwerp en onvoldoende netwerk-monitoring. Het is belangrijk dat het ministerie van JenV deze punten JenV-breed met voorrang oppakt.

Red teaming-onderzoeken zijn een onderdeel van het programma IB 2.0. Dat programma wordt halverwege 2026 formeel afgerond. Het departement brengt de *red teaming*-onderzoeken dan structureel onder in de lijn van DI&I. Het

ministerie van JenV benadrukt dat de organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor hun informatiebeveiliging. Een voorgenomen maatregel bij het structureel beleggen van de *red teaming*-onderzoeken in de lijn, is om een driejarige cyclus van *red teaming*-onderzoeken te implementeren. Overigens vallen nu niet alle JenV-organisaties binnen de scope van het programma IB 2.0. Organisaties die meer op afstand van het bestuursdepartement staan, laten soms zelf *red teaming*-onderzoeken uitvoeren. Het kerndepartement JenV is afnemer van diverse ICT-dienstverleners en weet niet of deze ook *red teaming*-onderzoeken uitvoert.

Accreditatie van systemen

Alle informatiesystemen die informatie verwerken die is gerubriceerd op het beveiligingsniveau departementaal vertrouwelijk en hoger, moeten worden geaccrediteerd voor ingebruikname. De ADR heeft in 2024 geconstateerd dat het departementale beleid van het ministerie van JenV afwijkt van het interdepartementale beleid en dat er een grote achterstand in de accreditaties van systemen is. Het Bureau Beveiligingsautoriteit (BVA) vindt dat het departementale beleid is opgesteld in de geest van het interdepartementale beleid en passend bij de federatieve inrichting van het departement.



Informatiebeveiliging - vervolg (2/3)

Het Bureau BVA heeft 6 medewerkers (3 fte) aangesteld als accreditatiemedewerker en streeft naar 4 à 5 fte accreditatiemedewerkers in 2025. Het is de bedoeling om minimaal 3 keer per jaar de lijst met te accrediten systemen te updaten. Daarvoor wordt aangesloten bij de reguliere procesgang voor informatiebeveiliging. Het totaal aantal te accrediten systemen is dus nog fluïde. Op basis van een risicoanalyse is wel een shortlist gemaakt van de systemen die het bureau BVA met voorrang beoogt te accrediten in 2025. Ook het aantal systemen op de shortlist kan nog veranderen als gevolg van bijvoorbeeld:

- veranderde dreigingsomstandigheden;
- aanpassingen door de systeemeigenaar;
- variabelen gebruikt in de risicoanalyse;
- samenvoegen van informatiesystemen.

De huidige shortlist bestaat uit 17 gerubriceerde systemen, waarvan 14 staatsgeheime of EU/NAVO-gerubriceerde informatie verwerken. Om de beoogde accreditaties te realiseren, is meer capaciteit benodigd dan de 4 à 5 fte die beschikbaar zijn. De randvoorwaardelijke uitvoerende en voorbereidende werkzaamheden, zoals het uitvoeren van een risicoanalyse of de IB-*quickscan*, liggen bij de JenV-organisaties.

Sinds kort is de IB-*quickscan* 3.0 van toepassing; hierin is informatie over het accreditatie-proces opgenomen. De BVA werkt aan een workshop om de JenV-organisaties te informeren over het accreditatieproces. Op het intranet is inmiddels een groep aangemaakt waar relevante stukken voor het accreditatieproces beschikbaar zijn. De BVA JenV inventariseert momenteel alle relevante (inter-) nationale standaarden en *best practices* om de accreditatieonderzoeken op de best mogelijke manier vorm te geven. Het Bureau BVA heeft een kwaliteitsborgings-document opgesteld om de kwaliteit van de uitgevoerde accreditaties te waarborgen. De ADR heeft dit document van commentaar voorzien. Als de interne review op het kwaliteitsborgingsdocument is afgerond, komt een nieuwe versie beschikbaar.

Mitigatie van schade als de aanvaller binnen is

Om bij het binnendringen van een aanvaller de schade zoveel mogelijk te kunnen mitigeren, is het essentieel een inbreuk zo snel mogelijk te detecteren. Hiervoor hebben de JenV-organisaties SOC's en een SIEM (*Security Information and Event Management*) tot hun beschikking. De bevindingen uit de *red teaming*-onderzoeken laten zien dat de

monitoring nog niet in alle gevallen voldoende effectief is. Een informatiebeveiligingsincident is een van de typen incidenten die kunnen ontstaan volgens de conceptkaders die hierboven worden genoemd. In het conceptbeleidskader worden 6 escalatieklassen onderscheiden (0-4+). Het SOC kan een van de actoren zijn in het incidentmanagementproces bij het afhandelen van incidenten. Het SOC JenV heeft contact met de SOC's van de grotere diensten bij het ministerie van JenV en neemt deel in het interdepartementale SOC-overleg.

Het SOC JenV is meer strategisch en tactisch ingesteld dan operationeel. Het heeft bijvoorbeeld ook relatiemanagers in dienst om zijn regierol in te kunnen vullen. Het SOC JenV beheert nu nog het SIEM. Eigenlijk behoort het beheer van het SIEM bij een uitvoerende SOC te liggen, zoals bij het SOC JIO. Verder zou de informatie-uitwisseling tussen SOC's kunnen worden verbeterd. Er wordt gewerkt aan een *roadmap* voor de doorontwikkeling van SOC JenV die in het najaar van 2025 beschikbaar is.

Risico

Kans

JenV werkt hard aan de in gang gezette acties bij onze bevinding over informatiebeveiliging.

Informatiebeveiliging - vervolg (3/3)

Wij onderschrijven het nut van deze acties. Maar deze zijn nog niet afgerond en de dreigingen op het gebied van informatiebeveiliging nemen eerder toe dan af. De kans op een inbreuk op vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens is daardoor vooralsnog onveranderd.

Impact

Door de aanwezigheid van veel (hoog)gerubriceerde gegevens bij het ministerie van JenV, is de impact van een inbreuk op de vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens onverminderd groot. De recente hack bij het OM is een voorbeeld waaruit blijkt hoe groot die impact kan zijn. De hack raakte niet alleen de dienstverlening van het OM, maar ook diverse van zijn ketenpartners. De gevolgen van de hack waren duidelijk merkbaar in de maatschappij.

Handelingsperspectief

- *Agendeer IB structureel in de bestuurlijke driehoeksoverleggen en besteed daarbij aandacht aan risicobeheersing, accreditatie en de opvolging van de red teaming-bevindingen. Breid deelname van de CIO aan de bestuurlijke driehoeks-overleggen risicogericht uit. De CIO zou in elk geval een uitnodiging moeten krijgen voor*

gesprekken met de organisaties waarbij processen in grote mate door IT ondersteund worden.

- *Stuur stevig op het vergroten van het deelname-percentage aan Weerbaar JenV. Dat kan bijvoorbeeld door managers het goede voorbeeld te laten geven of in personeelsgesprekken deelname aan de cursussen aan de orde te stellen.*
- *Blijf actief sturen op het periodiek uitvoeren van red teaming-onderzoeken. Verder adviseren wij het ministerie van JenV preventieve maatregelen te (laten) nemen voor de meest voorkomende bevindingen uit de eerder uitgevoerde red teaming-onderzoeken;*
- *Wijs ook bij organisaties die meer op afstand staan van het bestuursdepartement op het belang van het uitvoeren van red teaming onderzoeken en maak hierover afspraken met ICT-leveranciers.*
- *Stel een realistische planning op om systemen te accrediteren. In die planning moeten binnen 3 jaar alle kritieke systemen minimaal een keer beoordeeld zijn. Dit geeft ook inzicht in de hiervoor structureel benodigde capaciteit.*



1.2 Verbetering nodig bij DJI op inkoop en controle kosten

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Factuurverwerking en inkoopbeheer DJI	DJI	2020	geel	geel	➡

➡ Verslechterd ➡ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

A. Factuurcontrole DJI kan beter

Bij DJI worden facturen niet altijd zichtbaar gecontroleerd. Hierdoor ontstaat onzekerheid of de prestatie is geleverd en de kosten getrouw en rechtmatig zijn verantwoord in de jaarrekening van DJI.

DJI heeft in de afgelopen jaren de nodige inspanningen verricht om de factuurcontrole te verbeteren. Daardoor is het risico op fouten en onzekerheden in de getrouwheid en rechtmatigheid al sterk verminderd.

Het financieel dashboard van DJI laat per maand steeds een iets beter beeld zien van het aantal geüploade prestatiedocumenten. In juni 2025 werd bij 51% van de financiële facturen een prestatie-document geüpload en bij 73% van de ontvangst-boeking. Eind 2024 was dat respectievelijk 44% en 67%.

Ontvangstboekingen zijn facturen waarbij een 3-way match is ingericht.

DJI heeft een handreiking prestatieverklaren opgesteld om facturen zichtbaar te controleren. Deze is recent geactualiseerd. Volgens deze handreiking moet uit het prestatiedocument blijken wie wanneer de levering van de goederen of dienst heeft vastgesteld. Uit onze controle blijkt dat dit nog niet altijd zichtbaar is gemaakt. Daarnaast komt het voor dat het geüploade prestatiedocument feitelijk een factuur of mailwisseling betreft die de levering van de prestatie niet onderbouwt.

Voor een aantal specifieke kosten is de controle verder uitgewerkt in een controleplan, zoals de kosten voor somatische zorg en de leasekosten. De beschreven interne controles op de somatische zorgkosten worden echter nog niet volledig uitgevoerd. Het handboek wagenparkbeheer is

geactualiseerd. Het controleplan leasekosten moet op punten nog verder worden uitgewerkt. Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) voert al diverse controles uit, zoals op het brandstofverbruik. Deze controles worden echter nog niet zichtbaar gedocumenteerd.

De facturen voor de inhuur van het rijksbeveiligingspersoneel worden nog niet goed gecontroleerd. Het is lastig deze controle goed in te richten omdat er verzamelfacturen worden ontvangen voor een groot aantal locaties. DJI heeft samen met de Rijksorganisatie Beveiliging en Logistiek (RBL) en een aantal andere afnemers overleg gehad om dit proces beter in te richten.

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft een voorstel gedaan om de energiefacturen geautomatiseerd te controleren op tarief en verbruik.

Factuurverwerking en inkoopbeheer DJI – vervolg (1/3)

Het FDC JenV voert maandelijks op verzoek van DJI controles uit op de juistheid van de gefactureerde tarieven. Maandelijks controleert het FDC 25 financiële facturen en 25 inkoopfacturen. Met name de controle van de financiële facturen zonder contract blijkt lastig omdat het tarief vaak niet goed controleerbaar is voor het FDC. Voor een groot deel betreft dit 'light' inkopen met een bedrag < € 2.000.

Risico

Kans

Risico is dat facturen onrechtmatig worden betaald en de kosten niet getrouw zijn weergegeven in de jaarrekening van DJI. Wij zien dat de factuurcontrole steeds beter gaat waardoor het risico op fouten en onzekerheden steeds verder afneemt.

Impact

De totaal verwachte omvang van de kosten (steekproefmassa) is circa € 636 miljoen in 2025. De omvang van de kostensoorten waarbij de factuurcontrole nog verder kan worden verbeterd is op basis van de cijfers 2024:

- somatische zorg	€ 50 miljoen;
incl. ziekenhuiszorg	€ 10 miljoen;
- leasekosten	€ 25 miljoen;
- rijksbeveiligingspersoneel	€ 8 miljoen.

Handelingsperspectief

- *Zorg dat de interne controles van de leasekosten en kosten voor somatische zorg op tijd worden uitgevoerd en gedocumenteerd.*
- *Overweeg in afstemming met RBL om de gerealiseerde urenstaten per locatie te laten goedkeuren voordat de factuur van de eindafrekening wordt betaald.*
- *Heroverweeg de wijze van de factuurselectie voor de tariefcontrole.*

B. Bij inkoopproces tegenlezen niet altijd uitgevoerd

Het inkoopuitvoeringcentrum (IUC) van DJI is voor een groot deel verantwoordelijk voor de inkopen van DJI. Het IUC regelt ook de inkopen van een aantal andere agentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid, waaronder het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Justis, IND en JIO. Om inkopen op een eerlijke en transparante wijze te laten plaatsvinden is naleving van de Aanbestedingswet belangrijk. In het eerste halfjaar van 2025 is de omvang van de rechtmatigheidsbevindingen van DJI door het niet-naleven van de aanbestedingsregels € 18,3 miljoen op basis van de aangegeven verplichtingen. Over het eerste halfjaar 2024 ging het om € 20,6 miljoen.



Factuurverwerking en inkoopbeheer DJI – vervolg (2/3)

Geïmporteerde fouten als gevolg van Rijksbrede contracten

De omvang van de geïmporteerde fouten in de eerste helft van 2025 is vrijwel gelijk aan die van het eerste halfjaar 2024 (€ 8,4 miljoen in 2025 tegenover € 8 miljoen in 2024). Deze fouten ontstaan doordat ministeries en agentschappen verplicht gebruik maken van rijksbrede raamovereenkomsten. Die worden afgesloten door een categoriemanager van een ander departement. Voor een aantal van deze contracten is de maximale waarde overschreden of zijn onrechtmatige overbruggingen aangegaan. Met name de raamovereenkomst voor Interim Management Organisatie en Advies (IMOA) is nog steeds voor een aantal percelen onrechtmatig door een overbruggingsovereenkomst.

Beïnvloedbare onrechtmatigheden

In 2024 constateerden wij dat een belangrijk aandeel in de rechtmatigheidsbevindingen te wijten was aan het niet Europees aanbesteden van de inhuur van psychologen en psychiaters. De waarde van deze inhuur overschrijdt regelmatig de Europese aanbestedingsgrens van € 750.000 voor sociale en andere specifieke diensten. Boven dat bedrag is Europese aanbesteding verplicht.

De markt voor inhuur van psychologen en psychiaters maakt het lastig een reguliere Europese aanbesteding uit te voeren. Brokers en intermediairs bieden geen psychologen en psychiaters aan. Ook over het eerste halfjaar van 2025 zien wij deze onrechtmatigheid terugkomen. DJI heeft inmiddels een beleidstraject opgestart voor een nieuwe inkoopstrategie en eventueel een marktconsultatie. DJI verwacht dat dit beleidstraject dit jaar wordt afgerond. De vertaling naar de inkoopstrategie en een eventuele marktconsultatie zal in 2026 zijn.

Verbeterplan inkoopkwaliteit

Het IUC heeft een verbeterplan opgesteld. Dit plan heeft als doel onrechtmatige inkopen te voorkomen door de inkoopkennis binnen de organisatie te vergroten en kennisuitwisseling te stimuleren. Vorig jaar is al een start gemaakt met het vakmanschapprogramma.

In het vakmanschapprogramma wordt gewerkt aan:

- de juiste toepassing van meervoudig onderhandse procedures;
- het meer projectmatig uitvoeren van meervoudig onderhandse procedures en concurrentiestellingen;
- het tegenlezen door de juiste inkopers;

- het verbeteren van de motivatie in gunnings- en afwijzingsbrieven;
- het kennis delen aan de hand van casussen.

In 2023 heeft het IUC 2 tegenleesmomenten geïntroduceerd. In 2024 constateerden wij al dat deze niet altijd consistent worden toegepast. In 2025 is dat nog steeds het geval.

Onrechtmatigheden bepalen op basis van de aangegane verplichtingen

De Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbestedingen (CREA) stelt maandelijks een overzicht op van de door DJI zelf geconstateerde aanbestedingsfouten op basis van de gerealiseerde kosten (spendanalyse). Bij de evaluatie van onrechtmatigheden is de beheershandeling het uitgangspunt. Daarom moeten aanbestedingsfouten toegerekend worden aan de aangegane verplichting tenzij dit bedrag niet vaststaat of niet op voldoende betrouwbare wijze kan worden geschat. Met het ministerie van JenV is afgesproken dat de agentschappen vanaf 2025 zelf een berekening opstellen van de rechtmatigheidsbevindingen op basis van de aangegane verplichtingen.

Factuurverwerking en inkoopbeheer DJI – vervolg (3/3)

De spendanalyse van DJI is hier nog niet volledig op ingericht. In voorgaande jaren stelde de ADR deze berekening op. Bij overschrijding van de tolerantie moeten rechtmatigheidsbevindingen worden toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het ministerie van JenV.

Risico

Kans

De kans op rechtmatigheidsbevindingen als gevolg van het niet naleven van de aanbestedingsregels is ongeveer gelijk ten opzichte van vorig jaar.

Impact

De vastgestelde onrechtmatigheden over het eerste halfjaar 2025 bedragen € 18,3 miljoen, waarvan € 8,4 miljoen betrekking heeft op geïmporteerde fouten. Vergeleken met het eerste halfjaar 2024 is de omvang van beïnvloedbare fouten licht gedaald (€ 20,6 mln. in 2024) en van geïmporteerde fouten (€ 8 mln. in 2024) zo goed als gelijk gebleven.

Handelingsperspectief

- *Ontwikkel een inkoopstrategie voor de inhuur van psychologen en psychiaters en bepaal op basis van de uitkomst of er een alternatieve, rechtmatige aanbestedingsprocedure mogelijk is.*
- *Zie toe op een adequate interne controle op het inkoopproces door het juist toepassen van het tegenlezen van inkoopdossiers.*
- *Zorg dat de omvang van de onrechtmatigheden in het inkoopproces tijdig wordt bepaald op basis van de aangevane verplichtingen.*



1.3 Prestatieverklaringen agentschappen zonder controleverklaring nog niet op het juiste niveau

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling 2025
Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring	Agentschappen zonder controleverklaring	2017	geel	geel	↘

↗ Verslechterd ↘ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Wij hebben in ons auditrapport over 2024 opgenomen dat de prestatieverklaringen voor de agentschappen zonder controleverklaring (JIO, Justid, Justis en NFI) aandacht verdienen. Wij hadden geconstateerd dat niet altijd vóór betaling van een factuur werd vastgesteld of producten of diensten daadwerkelijk zijn geleverd en voldoen aan de afspraken. Dit is noodzakelijk om onrechtmatige betalingen te voorkomen.

Verschillende agentschappen spannen zich in om de kwaliteit van de prestatieverklaringen te verbeteren. Met gerichte trainingen en informatiesessies maken ze medewerkers bewuster van het belang van volledige en betrouwbare prestatieverklaringen. Vergeleken met vorig jaar zien wij breder gebruik van de data-analysetool, die bedoeld is om de volledigheid van prestatieverklaringen te bewaken. De trainingen bieden praktische handvatten voor het

gebruik van de tool. Ook zorgen ze dat medewerkers meer betrokken worden bij en zich verantwoordelijk voelen voor het correct en volledig vastleggen van prestatieverklaringen. Maar nog niet alle agentschappen zonder controleverklaring gebruiken de tool volledig. Daarnaast constateren wij dat prestatieverklaringen in sommige gevallen pas achteraf worden afgegeven. Incidenteel komt voor dat de prestatieverklaring pas maanden na levering opgevraagd wordt. In zo'n geval vinden wij zo'n akkoord niet meer voldoende betrouwbaar. De data-analysetool zou moeten helpen om deze posten te detecteren zodat de agentschappen hierop tijdig kunnen bijsturen.

Hoewel er vooruitgang is, is de administratieve basishygiëne rondom prestatieverklaringen nog niet op het gewenste niveau. Nog te vaak zien wij prestatieverklaringen die van onvoldoende kwaliteit

zijn. Dit betreft dan bijvoorbeeld alleen een 'akkoord' zonder duidelijke specificatie waarvoor dit akkoord geldt, en zonder onderbouwing waarop dit akkoord is gebaseerd. Idealiter gaat een prestatieverklaring vergezeld van een extern bewijsstuk (bijvoorbeeld een pakbon). Als bij ontbreken van extern bewijs een intern formulier wordt gebruikt als prestatieverklaring, verwachten wij ook daarin een inhoudelijke onderbouwing. Deze observaties sluiten aan bij eerdere bevindingen binnen grotere JenV-organisaties. Bij fysieke leveringen en bij inhuur van personeel is de prestatieverklaring meestal adequaat. Bij IT-gerelateerde prestatieverklaringen hebben wij nog veel vragen. Feitelijke levering van licenties wordt vaak niet aangetoond, of onderbouwing ontbreekt dat bepaalde software daadwerkelijk in gebruik is (screenshots zijn onvolledig of niet te koppelen aan facturen).

Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring - vervolg

Ook vragen wij aandacht voor de kwaliteit van aanlevering van de voor onze controle benodigde stukken. Vaak zijn de eerste aanleveringen onvolledig en moeten wij aanvullende documenten opvragen. Ook is de aansluiting tussen contract, factuur en prestatieverklaring bij de oplevering soms onvoldoende navolgbaar. Over het eerste halfjaar staan momenteel nog diverse vragen open. De agentschappen zonder controleverklaring krijgen de gelegenheid hiervoor aanvullende stukken aan te leveren. Voor een tijdige en succesvolle afronding van de controle over het tweede halfjaar is het noodzakelijk dat de kwaliteit van de aanlevering verbetert. Wij zullen hier met de agentschappen zonder controleverklaring aanvullende afspraken over maken.

Risico

Kans

Het komt nog regelmatig voor dat prestatieverklaringen niet van voldoende kwaliteit of niet tijdig afgegeven zijn. Door de maatregelen die agentschappen treffen, neemt de kans hierop langzaam af.

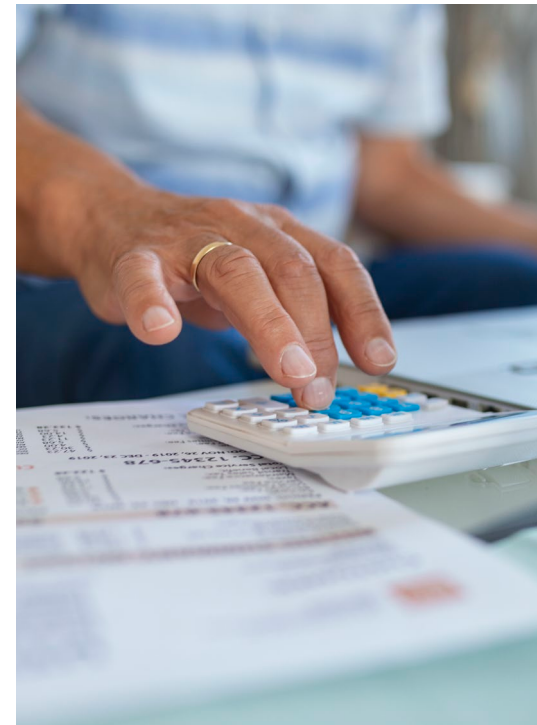
Impact

Als de geleverde prestatie niet of onvoldoende wordt

vastgesteld, kan dit ertoe leiden dat wij in de accountantscontrole onverschuldigde betalingen en fouten of onzekerheden vaststellen. Binnen de JenV-verantwoording als geheel is de impact hiervan beperkt.

Handelingsperspectief

- *Zie er als agentschap op toe dat prestatieverklaringen standaard voorafgaand aan betaling worden opgesteld, onderbouwd en opgeslagen bij de factuur.*
- *Informeer de prestatieverklaarders bij de verschillende afdelingen uitgebreid over het belang van het controleren van prestatieleveringen. De prestatieverklaarders te laten weten hoe zij deze controles duidelijk moeten documenteren en erop aan te dringen dat zij specifiek aandacht besteden aan de onderbouwing van prestatieverklaringen voor IT-kosten.*
- *Ga na wat mogelijk geleerd kan worden uit handreikingen en aanpak bij DJI en IND.*
- *Zet de data-analysetool van DFEZ structureel in.*



2 Overige onderwerpen

2.1 Beveiliging Subsidieportaal moet snel beter	20
2.2 Het subsidieproces bevat hiaten	22
2.3 Inbreuk ICT OM heeft grote impact	24
2.4 Doorontwikkeling FDC JenV vertraagd door capaciteitstekort	25
2.5 Procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld	27
2.6 Indexatie tarieven en bijdragebrieven nog niet goed gebruikt	28
2.7 JIO start controle op inname ICT-middelen bij uitdiensttreding	29
2.8 Uitdagingen bij naleving Wet DBA grotendeels in beeld	31
2.9 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen toegenomen	32
2.10 Splitsing balans JenV en AenM vrijwel voltooid	33
2.11 Terugbrengen administratie SZW vraagt zorgvuldigheid	34
2.12 Oplevering jaarstukken vraagt op onderdelen aandacht	35
2.13 Afspraken over toerekening inkooponrechtmatigheden	37
2.14 Bewaken opvolging 'overige' aanbevelingen geregeld	38

2 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen in het beheer waarvoor we uw aandacht vragen. In de toekomst kunnen deze leiden tot een nieuwe bevinding. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ontwikkelingen die invloed hebben op de beheersing van uw organisatie. Deze kunnen indirect gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening.

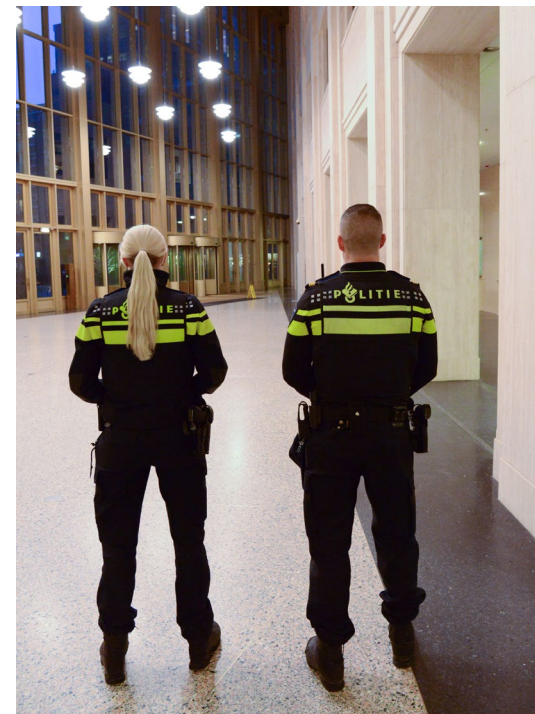
De paragrafen 2.1 tot en met 2.11 over specifieke beheeronderwerpen zijn zo geordend dat de belangrijkste onderwerpen bovenaan staan.

Urgent ingrijpen is nodig bij het nieuwe subsidieportaal (§2.1). Functiescheiding en het vierogen-principe zijn niet toegepast en er zijn te veel beheerders met ruime rechten. Daarnaast is bij het gebruik van deze dienst geen encryptie toegepast. Ook zijn er geen back-ups waarvan het departement gebruik kan maken. Informatiebeveiliging en datakwaliteit zijn onvoldoende geborgd. Ook in het subsidieproces zelf (§ 2.2) zien wij hiaten: inhoudelijke en financiële beoordeling van een subsidieaanvraag wordt veelal niet zichtbaar vastgelegd en bij subsidies groter dan € 125.000 is de voorgeschreven controleverklaring onvoldoende geregeld.

Een ICT-inbreuk bij het OM (§ 2.3) deze zomer heeft grote impact gehad op de strafrechtketen. Wij adviseren om de samenwerking en informatiedeling over informatiebeveiliging met het OM met spoed te intensiveren.

Daarnaast vragen wij aandacht voor de doorontwikkeling bij het FDC JenV (§ 2.4), het bewaken van projectgelden bij agentschappen (§ 2.5), bijdragebrieven en indexatie van tarieven (§ 2.6), het beheer van ICT-middelen door JIO (§ 2.7), de wet DBA (§ 2.8), tijdigheid van aanlevering van ontnemingsmaatregelen bij het CJIB (§ 2.9), de splitsing van de balans van JenV en AenM (§ 2.10) en Inburgering (§ 2.11).

Paragrafen 2.12 tot en met 2.14 gaan over onze auditwerkzaamheden. Bij het eindejaarstraject (§ 2.12) vragen wij om de oplevering van forensische zorg bij DJI en het jaarverslag en de bedrijfsvoeringsparagraaf van het ministerie van JenV te vervroegen. Over de toerekening van inkooponrechtmatigheden (§ 2.13) zijn afspraken gemaakt en JenV heeft het bewaken van onze 'overige' aanbevelingen geregeld (§ 2.14).



2.1 Beveiliging subsidieportaal moet snel beter

Sinds 1 januari 2025 dienen gemeenten subsidie- en bijdrageaanvragen in via het nieuwe systeem Subsidieportaal (SUBP). Het SUBP is een online applicatiedienst (*Software as a Service*, afgekort SaaS). De applicatie is werkenderwijs ingericht naar de wensen van de afdeling Subsidieportaal (zie ook §2.2), zonder beschrijving vooraf van de gewenste eindsituatie en de te treffen beheersmaatregelen.

Wij constateren dat alle gebruikers beschikken over ruime autorisaties, waarmee zij vrijwel alle zaakgegevens kunnen muteren. Wel worden alle mutaties gelogd, waardoor de logbestanden omvangrijk zijn. Loggegevens worden alleen bekeken in geval van bijzonderheden, en worden niet structureel beoordeeld op (ongeautoriseerde) wijzigingen. Verder kon de afdeling Subsidieportaal niet laten zien of binnen de applicatie beheersmaatregelen zoals het vierogenprincipe of functiescheiding zijn geregeld. Hoewel dit deels gecompenseerd lijkt te worden in andere systemen, is het risicovol en daarmee onwenselijk dat dergelijke maatregelen ontbreken. Dit geldt des te meer met het oog op de lopende ontwikkeling van de APEX-tool, waardoor in de toekomst data rechtstreeks van SUBP naar Leonardo stromen. Het is noodzakelijk dat DFEZ er op toeziet dat

informatiebeveiliging en datakwaliteit voldoende zijn geborgd voordat de APEX-tool in gebruik wordt genomen. Ook ontbreekt een procesbeschrijving van het volledige proces van aanvraag tot betaling, met daarin een compleet beeld van de beheersmaatregelen. Een dergelijke procesbeschrijving maakt het voor medewerkers, ook buiten de afdeling Subsidieportaal, duidelijk welke handelingen van hen worden verwacht.

Ook kent het SUBP veel personen met beheer-autorisaties die beschikken over alle rechten op alle gegevens. De meeste van deze beheerders zijn werkzaam bij de dienstverlener. Volgens een mededeling van de afdeling Subsidieportaal heeft de dienstverlener zelf de beheerrechten van deze beheerders toegekend. Controle en goedkeuring vooraf door de afdeling Subsidieportaal hebben niet plaatsgevonden.

Daarnaast heeft de afdeling Subsidieportaal de afspraken met de dienstverlener opgenomen in een service level agreement (SLA). Onderdeel hiervan zijn de beveiligingsmaatregelen die de dienstverlener voor deze dienst heeft getroffen. Deze maatregelen zijn per 25-7-2025 opnieuw gecertificeerd volgens ISO/IEC 27001:2022. Het

nieuwe certificaat is verstrekt bij een nieuwe versie van het zogenoemde *statement of applicability*. In dit document verklaart het management welke beveiligingsmaatregelen van toepassing zijn en geïmplementeerd worden, en welke niet. Deze nieuwe verklaring kan betekenen dat het stelsel van beveiligingsmaatregelen die deel uitmaken van de SLA is gewijzigd. Wijzigingen kunnen van invloed zijn op de naleving van de informatiebeveiligings-eisen die de afdeling Subsidieportaal heeft gesteld aan het SUBP en kunnen aanleiding zijn voor de afdeling Subsidieportaal om nieuwe maatregelen in te stellen.

In het programma van eisen voor de aanbesteding van het SUBP zijn encryptie-eisen opgenomen. In de nadere overeenkomst is uitgewerkt dat de dienstverlener de opdracht uitvoert volgens het programma van eisen. Maar expliciet zien we encryptie hierin niet terug. Ook is de encryptie niet terug te vinden in het overzicht van beveiligingsmaatregelen dat hoort bij de SLA met dienstverlener. In de nieuwe versie van het *statement of applicability* die bij het nieuwe ISO /IEC 27001:2022 certificaat van 25-7-2025 hoort, worden encryptiemaatregelen wel genoemd.

Beveiliging Subsidieportaal moet snel beter - vervolg

Maar we kunnen er niet eenduidig uit opmaken of de maatregelen ook van toepassing zijn op de zaakgegevens. Het is daarom van belang dat de afdeling Subsidieportaal in overleg met de dienstverlener overtuigend bewijs verkrijgt dat de encryptiemaatregelen operationeel zijn.

De dienstverlener maakt weliswaar frequente back-ups van de gegevens in SUBP maar deze zijn uitsluitend bedoeld voor herstel van catastrofale fouten bij de dienstverlener. De dienstverlener beschikt niet over faciliteiten om individuele bestanden terug te zetten. Om het risico op dataverlies te minimaliseren worden als de aanvraag compleet is, alle via SUBP ingediende bijlagen direct in DigiJust gearchiveerd. Dit vraagt de nodige discipline van medewerkers. Het is noodzakelijk om de volledigheid van deze dossiervorming te controleren en, waar nodig, aanvullende maatregelen te treffen omdat de vastlegging in DigiJust mede als back-up functioneert.

Handelingsperspectief

Acties die op zeer korte termijn moeten worden genomen, zijn het terugbrengen van het aantal beheerrechten bij de dienstverlener en de regie over het autorisatiebeheer voor beheerders en gebruikers volledig te beleggen bij de afdeling Subsidieportaal. Daarbij moet de afspraak worden gemaakt dat de beheerrechten alleen kunnen wijzigen na overleg met en akkoord van het ministerie van JenV. Deze actie is nodig om het risico op ongeautoriseerde toegang en kennisnemen van zaakgegevens in het SUBP te voorkomen.

Om de betrouwbaarheid van de data in SUBP te waarborgen raden wij aan de volgende aanvullende maatregelen te nemen:

- *Maak actief gebruik van de beschikbare loggegevens om ongeautoriseerde wijzigingen te detecteren en/om vast te stellen dat er geen gegevensmutaties worden doorgevoerd onder beheerrechten.*

- *Stel vast dat de beveiligingsmaatregelen van het nieuwe ISO/IEC 27001:2022-certificaat geschikt zijn om invulling te geven aan de eigen informatiebeveiligingseisen conform de Cloud-richtlijnen van het ministerie van JenV.*
- *Stel een procesbeschrijving van het subsidieproces op om een volledig beeld te hebben van de beheersmaatregelen in het proces.*
- *Voer een controle uit op juiste en volledige archivering van via SUBP ingediende bijlagen en de originele aanvraagformulieren, en tref waar nodig aanvullende maatregelen.*
- *Ga na of de in de aanbesteding gestelde encryptie-eisen zijn geïmplementeerd in SUBP en in de netwerkverbindingen tussen het ministerie van JenV en de SaaS-dienstverlener. Controleer of deze ook betrekking hebben op de zaakgegevens.*
- *Sta als concerncontroller aansluiting op Leonardo via de APEX-tool pas toe nadat is vastgesteld dat informatiebeveiliging en datakwaliteit voldoende zijn geborgd (DFEZ).*

2.2 Het subsidieproces bevat hiaten

De uitvoering van subsidies ligt bij de afdeling Subsidieportaal, een onderdeel van de directie Advies, Regie en Centrale Autoriteit. Deze valt onder het directoraat-generaal Straffen en Beschermen (DGSenB). De JenV- en AenM-beleidsdirecties zijn eindverantwoordelijk voor het toekennen, monitoren en vaststellen van de subsidies en maken daarbij gebruik van de diensten van de afdeling Subsidieportaal. Wij hebben beoordeeld of het subsidiebeheer voldoet aan de rijksbrede regeling aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Uit deze beoordeling komen de volgende bevindingen naar voren:

Zoals ook in de paragraaf van dit rapport over het nieuwe systeem Subsidieportaal (SUBP) al opgemerkt, constateren wij dat een actuele beschrijving van het subsidieproces ontbreekt. Daarmee ontbreekt ook een volledig beeld van de beheersmaatregelen. Een dergelijke procesbeschrijving maakt het voor medewerkers, ook buiten de afdeling Subsidieportaal, duidelijk welke handelingen van hen worden verwacht.

Vóór de invoering van het SUBP was een checklist beschikbaar. Daarop konden het subsidieportaal, de beleidsmedewerker respectievelijk de financieel

adviseur de volledigheidcheck, de inhoudelijke beoordeling en de financiële beoordeling van een subsidieaanvraag vastleggen. Met de invoering van het SUBP heeft de afdeling Subsidieportaal de volledigheidcheck van de aanvraag geautomatiseerd in het SUBP. Een aanvraag kan niet ingediend worden als deze niet volledig is ingevuld. De inhoudelijke en financiële beoordeling van een subsidieaanvraag wordt veelal niet zichtbaar vastgelegd. Daardoor is onduidelijk of de beoordeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Alleen als de beoordeling tot aanvullende vragen leidt kan daar impliciet uit opgemaakt worden dat een aanvraag is beoordeeld, maar ook niet precies op welke punten. Overigens is vlak voor de invoering van het SUBP de beoordeling of sprake is van staatssteun uit de checklist gehaald. Het niet of onvolledig beoordelen van subsidieaanvragen kan leiden tot onjuiste beslissingen en onrechtmatige subsidietoekenningen.

Bij de verantwoording van subsidies groter dan € 125.000 vraagt het ministerie meestal een controleverklaring bij de subsidieverantwoording. In de standaard-verleningsbeschikking die de afdeling Subsidieportaal voorbereidt, zijn geen (aanvullende) eisen gesteld aan de controleverklaring. Ook is er

geen accountantsprotocol beschikbaar waarin de (aanvullende) eisen in zijn opgenomen. Het risico bestaat dat de accountant in de controle het aspect rechtmatigheid niet meeneemt. Hierdoor kan een beleidsdirectie bij de ontvangst van de subsidieverantwoording de rechtmatige besteding van de subsidie niet vaststellen. DFEZ heeft het voortouw genomen om een concept-accountantsprotocol op te stellen voor een groot deel van de subsidies. Het protocol ligt al meer dan een jaar ter toetsing voor bij de werkgroep controleprotocollen (COPRO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), maar is nog niet goedgekeurd.

Om in het SUBP een subsidieaanvraag te kunnen doen, moeten organisaties inloggen met E-herkenning. E-herkenning kan worden gebruikt als organisaties zijn geregistreerd bij de Kamer van Koophandel (KvK). Organisaties op de BES-eilanden hebben geen KvK-registratie en subsidieaanvragen lopen buiten het aanvraagportaal om. Welke gegevens extra moeten worden uitgevraagd als een aanvraag niet via het SUBP loopt, is niet vastgelegd. Daarnaast ligt het verloop van het aanvraagproces buiten SUBP om niet vast.

Het subsidieproces bevat hiaten - vervolg

Handelingsperspectief

- Beschrijf het subsidieproces volledig en ga aan de hand van de beschrijving na of de risico's voldoende zijn afgedekt (subsidieportaal, mogelijk samen met DFEZ voor het deel van het proces dat bij de DG's ligt).
- Leg in DigiJust inhoudelijke en financiële beoordelingen vast van alle subsidieaanvragen met terugwerkende kracht tot het moment van verleningen vanaf 1 januari 2025 (DG's).
- Maak vaart bij het afronden van een accountantsprotocol dat COPRO-proof is (DFEZ).
- Inventariseer welke verantwoordingen in 2025 zijn vastgesteld waarbij de accountant rechtmatigheid niet in het oordeel heeft meegenomen (DG's).
- Stel een procedure op voor subsidieaanvragen die niet via het SUBP lopen met daarin een lijst van documenten die extra opgevraagd moeten worden (subsidieportaal).



2.3 Inbreuk ICT OM heeft grote impact

In juli 2025 heeft het OM moeten besluiten om zijn systemen tijdelijk af te sluiten van het internet in verband met een vermoede ICT-inbreuk. Forensisch onderzoek door een externe partij heeft uitgewezen dat er inderdaad gebruik is gemaakt van de kwetsbaarheden in het systeem. Volgens het OM is niet gebleken dat er data zijn gemanipuleerd of ontvreemd. Na twee weken is het OM begonnen systemen en applicaties gefaseerd en gecontroleerd weer online te brengen. Zo'n gefaseerde livegang was nodig omdat het ICT-landschap van het OM complex is, hierbij meerdere leveranciers zijn betrokken en de regioorganisatie Informatievoorziening van het OM (IVOM) relatief klein is. Bovendien zijn de systemen en applicaties niet alleen onderling verbonden, maar ook gekoppeld met die van bijvoorbeeld de rechtspraak, de politie, het CJIB en het NFI.

Het offline halen van de OM-systemen heeft grote impact gehad op de primaire processen, niet alleen bij het OM maar ook bij veel ketenpartners. Daarnaast zijn zowel bij het OM als bij ketenpartners achterstanden ontstaan. Om deze weg te werken duurt in sommige gevallen een veelvoud van de periode waarin de OM-systemen en applicaties afgesloten zijn geweest. De minister

heeft samen met het OM besloten een onafhankelijke commissie van deskundigen aan te stellen. Deze zal nader onderzoek doen naar de ICT-inbreuk, onder andere naar de reden waarom de impact op de strafrechtketen zo groot was.

Snel nadat de impact duidelijk was geworden van het offline gaan van het OM, heeft het bestuursdepartement een crisismanagementteam (CMT) samengebracht. In het CMT hebben bestuursdepartement, OM en overige ketenpartners meerdere weken intensief samengewerkt om de situatie zo goed mogelijk te beheersen en op te lossen. Dit heeft geleid tot daadkrachtig optreden en tot een goede afweging van de belangen van het OM enerzijds en van de ketenpartners anderzijds bij de stappen die achtereenvolgens gezet zijn.

Deze nauwe samenwerking is uitzonderlijk. Normaliter is het OM tegenover de ADR en het bestuursdepartement terughoudend in zijn communicatie over informatiebeveiliging. Deze terughoudendheid lijkt te zijn ingegeven vanuit de sui generis-gedachte en zelfstandigheid van het OM. Het departement mag zich niet bemoeien met de rechtsgang. Maar de ICT-systemen ondersteunen alleen het proces van de rechtsgang en vormen

onderdeel van de bedrijfsvoering. Op dat gebied kan ondersteuning vanuit het departement het OM wellicht helpen, zonder dat de vertrouwelijkheid van de gegevens in gevaar komt. Gebleken is dat de regioorganisatie IVOM alle zeilen moest bijzetten om de verstoring te verhelpen. Capaciteit kent zijn grenzen en kennis is belegd bij een beperkt aantal mensen. Daarnaast heeft het incident laten zien hoeveel impact een verstoring bij één JenV-organisatie kan hebben op de hele keten. Als ketenverantwoordelijke moet het ministerie van JenV onder andere zorgen voor de effectiviteit en integriteit van het totale strafrechtelijk apparaat. Dat maakt evident dat het ministerie in ieder geval moet kunnen vaststellen dat technische randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld. De belangrijke rol die het OM binnen de keten vervult, vraagt om een intensievere informatiedeling over de stand van de informatiebeveiliging.

Handelingsperspectief

Wij adviseren de departementsleiding om met het OM concrete afspraken te maken om – onder volledige erkenning van de sui generis-status en de betekenis daarvan voor de beleidsvrijheid van het OM – de samenwerking en informatiedeling op het terrein van informatiebeveiliging met spoed te intensiveren.

2.4 Doorontwikkeling FDC JenV vertraagd door capaciteitstekort

Sinds de totstandkoming van het Financieel Dienstencentrum (FDC) JenV in juli 2024 is ruim een jaar verstreken. Waar de focus er in het eerste halfjaar vooral op lag de continuïteit van de dienstverlening zeker te stellen, leek er voor 2025 meer ruimte te ontstaan voor de nagestreefde doorontwikkeling. In ons auditrapport 2024 wezen wij op het belang om alle ambitieuze voornemens uit de startbrief en een intern visiedocument van het FDC JenV te vertalen naar plannen met actiehouders, mijlpalen en deadlines.

De afgelopen maanden hebben wij gezien dat het bij het FDC JenV niet ontbreekt aan goede wil. De organisatie heeft zijn jaarplan meer SMART¹ gemaakt en ook praktische verbeteringen doorgevoerd, bijvoorbeeld ter voorkoming van boekfouten in de periodieke rapportages aan de opdrachtgevers. Het FDC JenV zegt al duidelijk de voordelen van de samenvoeging te ervaren. Zowel bij calamiteiten als in de reguliere dienstverlening kan personeel namelijk flexibeler worden ingezet. De organisatie heeft de afgelopen periode haar veerkracht ook getoond. Er is in 2025 veel extra werk op het FDC JenV afgekomen:

het afsplitsen van de AenM-begroting, de invoeging van de administratie voor de portefeuille Inburgering, de reorganisatie bij DJI en deze zomer de impact van de inbreuk op de IT van het OM. Desondanks heeft het FDC JenV ook de vaste taken zonder al te veel problemen uitgevoerd.

Het FDC JenV heeft nog niet de gehele formatieruimte kunnen invullen. Daardoor is er minder capaciteit beschikbaar geweest voor de gewenste doorontwikkeling. Het FDC JenV zegt de laatste maanden wel stappen te zetten in het invullen van de capaciteit. Toch moet het in het jaarplan 2026 prioriteiten stellen in zijn ambities. Volgens het FDC JenV verloopt het inwerken van medewerkers in het kas-verplichtingenstelsel (belangrijk vanwege de dun gezaaide kennis op dit terrein) wel volgens schema.

In de aanloop naar en bij de totstandkoming van het FDC JenV hebben wij erop gewezen dat het FDC JenV het “administratieve kruispunt” vormt van het overgrote deel van de AenM- en JenV-onderdelen en -organisaties. Mede met het oog op de ontwikkeling van AI is het FDC JenV in de ideale

positie om op de middellange termijn brede en integrale monitoring toe te passen en onderdelen en organisaties op grond daarvan ook van “ongevraagd advies” te voorzien. Wij hebben daarom destijds bepleit om nadrukkelijk ruimte voor een dergelijke rol te laten bij het actualiseren van de governance. Maar we zien dat het FDC JenV hier nog geen invulling aan heeft gegeven.

Verder merken wij op dat het IC-plan voor 2025 nog erg lijkt op dat van vóór het ontstaan van het FDC JenV. Het heeft een beperkte scope en uitvoeringscapaciteit. Bij de uitvoering van het IC-plan is ook vertraging ontstaan. DFEZ JenV heeft eerder aangekondigd een stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële organisatie te zullen opleveren. Hierin zou de bedoelde brede en proactieve rol van het FDC JenV en, vooruitlopend daarop, een steviger invulling van de huidige interne controle en beheersing nog een plaats kunnen krijgen.

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant, Tijdgebonden

Doorontwikkeling FDC JenV vertraagd door capaciteitstekort - vervolg

De opdrachtgevers van het FDC JenV hebben eerder de verwachting geuit dat de totstandkoming van het FDC JenV ook tot kwaliteitsverbetering zou leiden. Als er onvoldoende geïnvesteerd wordt in de doorontwikkeling, inclusief interne controle en beheersing, zou dat een gemiste kans zijn. De vraag is of de kwaliteitsverbetering dan wordt bereikt.

Handelingsperspectief

- *Bezie in overleg tussen het FDC JenV, opdrachtgevers en eigenaar wat er nodig is om ervoor te zorgen dat de benodigde doorontwikkeling voldoende snelheid houdt en resultaat kan opleveren.*
- *Stel met spoed het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie op. Neem hierin de verwachtingen op over de scope van de huidige interne controle en ook over een toekomstige invulling hiervan.*



2.5 Procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld

Sinds 2022 vragen wij aandacht voor het risico dat het moederdepartement de agentschappen bovenmatig bevoorschot. Met name wanneer het moederdepartement eenmalige bedragen voor projecten toekent, houdt het bij de uitbetaling soms onvoldoende rekening met de feitelijke liquiditeitsbehoefte bij die projecten. Op deze wijze geld 'parkeren' op de balans van een agentschap is in strijd met het budgetrecht van het parlement en onrechtmatig.

Begin september 2025 heeft DFEZ de procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld. In de beschrijving staat dat iedere directeur-generaal (DG) gedurende het jaar de uitputting monitort op basis van het door het agentschap geboden transparante inzicht in de administratie van uitgaven en inkomsten. Jaarlijks in september behoren de DG's te evalueren of een agentschap geld moet terugbetalen of dat de bevoorschotting juist moet worden verhoogd. De DG's kunnen het maximaal toegezegde bedrag op die manier eerder aan een agentschap beschikbaar stellen. Iedere DG moet DFEZ en de Dienst Eigenaarsadvisering (DEA) over de uitkomst van deze evaluatie informeren. Op het moment van opstellen van dit rapport moesten de DG's de evaluaties nog uitvoeren.

Een aantal jaar geleden heeft het departement aan enkele agentschappen voorschotten uitgekeerd die de agentschappen (nog) niet hebben besteed aan de projecten waarvoor ze bestemd waren. Deze gelden staan nog steeds op de balans bij de agentschappen. Eerder adviseerden wij de DG's om ook voor dit aspect een oplossing te formuleren. In de projectbeschrijving projectgelden agentschappen is hieraan geen aandacht besteed. Het risico bestaat dat de agentschappen niet-benutte projectmiddelen inzetten voor andere doelen dan oorspronkelijk overeengekomen. Dan moeten we deze bestedingen als onrechtmatig aanmerken.

Handelingsperspectief

- *Voer per project een evaluatie uit op de liquiditeitsbehoefte en pas de bevoorschotting aan het agentschap hierop zo nodig aan (DG's).*
- *Formuleer een oplossing voor de in het verleden te hoog uitgekeerde voorschotten die nog op de balans staan bij enkele agentschappen (DG's).*



2.6 Indexatie tarieven en bijdragebrieven nog niet goed gebruikt

Op 1 januari 2025 is de nieuwe Regeling agentschappen in werking getreden. De nieuwe regeling stelt dat financiële transacties niet zijn toegestaan als die uitsluitend als doel hebben om overschrijding van de vermogensgrenzen van een agentschap te voorkomen. De toelichting verbiedt specifiek tariefswijzigingen met terugwerkende kracht, als deze tot doel hebben het resultaat en eigen vermogen te sturen. Het is wel toegestaan gedurende het jaar met tariefswijzigingen in te spelen op fluctuaties in de kosten van producten en diensten die nog niet geleverd zijn. Een gebruikelijke manier om dit te doen is door vooraf afspraken te maken over het indexeren van tarieven.

De grootste agentschappen werken in hun jaarplan met geïndexeerde tarieven. Hiermee anticiperen de organisaties op de loon- en prijsbijstelling (LPO) die de ministeries van JenV en AenM normaliter bij de voorjaarsbesluitvorming toekennen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari. Het verschil tussen de tariefberekening na LPO en de tarieven in het jaarplan is hierdoor kleiner.

Dit verlaagt het risico op onzekerheden in de financiële verantwoording in het geval van (vermoedelijke) resultaatsturing bij de LPO-toekenning. De kleinere agentschappen hebben de stap om de tarieven in het jaarplan te indexeren in 2025 (nog) niet gezet.

Bijdragebrieven bij aanvullende bijdragen

Op basis van het jaarplan kent het departement reguliere bijdragen aan agentschappen toe met een instemmingsbrief. In de loop van het jaar stelt het departement meestal nog aanvullende bijdragen beschikbaar. Wij constateren dat het departement bijdragebrieven voor zulke aanvullende bijdragen niet altijd of niet altijd op tijd verstrekt. Dit is wel belangrijk. Tariefswijzigingen en geoordeelde bijdragen mogen namelijk niet met terugwerkende kracht worden toegekend. Ook blijkt soms onvoldoende duidelijk waarvoor de bijdrage is bedoeld, of het om input- of outputfinanciering² gaat en binnen welk tijdvak de bijdrage mag worden besteed. Daarnaast ontbreken soms afspraken over de verantwoording van de bestede gelden door het agentschap.

Vaak is bovendien niet vermeld dat bij een specifieke (geoordeelde) bijdrage een terugbetalingsverplichting van toepassing is.

Handelingsperspectief

- *Spreek binnen de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ook voor de kleinere agentschappen af om in het jaarplan geïndexeerde tarieven te hanteren en de tarieven indien nodig tussentijds bij te stellen (driehoek).*
- *Stel voor alle bijdragen aan agentschappen een bijdragebrief op die bovengenoemde elementen bevat. Het werken met een standaard format kan hierbij behulpzaam zijn (DG's).*
- *Bied bijdragen aan agentschappen alleen bij het FDC JenV voor verwerking aan als er een bijdragebrief aanwezig is (DG's).*

² Inputfinanciering is een vast bedrag voor een bepaalde periode, outputfinanciering is een bedrag per geleverde prestatie

2.7 JIO start controles op inname ICT-middelen bij uitdiensttreding

De Justitiële ICT-Organisatie (JIO) is onder andere verantwoordelijk voor het beheer van hardware voor diverse JenV-organisaties. Dit betreft onder andere grote aantallen desktops, laptops, tablets en mobiele telefoons voor medewerkers bij de IND en DJI. JIO koopt deze ICT-middelen in, registreert ze, reikt ze uit aan medewerkers, verzorgt toegang tot IT-systemen via deze ICT-middelen en neemt de middelen ook weer in. Inname gebeurt bij defecte apparatuur, wanneer de levensduur verstreken is als onderdeel van life cycle management, of wanneer medewerkers uit dienst gaan. Wij hebben gekeken naar de activelijst en procesbeschrijvingen. Met JIO hebben we gesproken over de opzet van de maatregelen voor het beheer van hardware. Hieruit komen de volgende aandachtspunten naar voren.

Inname ICT-middelen bij uitdiensttreding

ICT-middelen worden bij uitdiensttreding uitsluitend ingenomen wanneer de manager van de betreffende medewerker een signaal geeft in Topdesk. JIO geeft aan dat dit signaal soms niet of niet op tijd wordt gegeven. De medewerkers houden dan toegang tot de ICT-middelen. De opdrachtgevers, zoals DJI en IND, betalen hier ook voor. De risico's voor informatiebeveiliging zijn volgens JIO beperkt, omdat de toegang tot ICT-

systemen is gekoppeld aan in- en uitdiensttreding in P-Direkt. In een van de JIO-procesbeschrijvingen staat als risico genoemd dat medewerkers mobiele apparatuur houden terwijl zij op een JenV-locatie blijven werken voor een andere opdrachtgever. Dit zou kunnen leiden tot onbevoegde toegang tot data. JIO heeft ons laten weten dat dit onjuist is omdat accounts bij wisseling van opdrachtgever worden gedeactiveerd. Volgens JIO komt het niet voor dat ICT-middelen worden uitgegeven aan medewerkers die niet betaald worden via P-Direkt. JIO is bezig een interne controle in te richten op de inname van ICT-middelen bij uitdiensttreding van eigen medewerkers. Hierbij worden de uitdiensttredingslijsten van de afdeling Personeelszaken handmatig vergeleken met de registraties van apparatuur in Topdesk. Op dit moment zijn geautomatiseerde controles nog niet mogelijk. Op basis van deze vergelijking wordt nagegaan of medewerkers hun middelen hebben ingeleverd en waar nodig worden leidinggevend aangesproken. Voor opdrachtgevers geldt dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor dit proces. Hierdoor blijft er een risico bestaan dat ICT-middelen bij deze partijen niet tijdig worden ingenomen, aangezien JIO hier geen zicht of invloed op heeft.

Activelijst

De activelijst zoals aanwezig in de financiële administratie is niet actueel. Meer dan de helft van de items op de activelijst lijkt niet buiten gebruik te zijn gesteld, terwijl de geldende vervangingstermijn volgens het life cycle management inmiddels (ruimschoots) is verstreken. Bij diverse activa is de datum van ingebruikname zo lang geleden, dat onaannemelijk is dat deze ICT-middelen technisch gezien nog bruikbaar zijn. Voor het dagelijks beheer van de ICT-middelen maakt JIO gebruik van Topdesk/Assetmanagement Database (AMDB); wij zullen nog nagaan of deze een accurater overzicht geven.

Procesbeschrijvingen

Een deel van de met ons gedeelde procesbeschrijvingen is licht verouderd en moet geactualiseerd worden. JIO heeft ons laten weten een herzieningstermijn van 1 jaar te hanteren waarbij de huidige versies geldig blijven tot vervanging.

In het najaar zullen wij aanvullende werkzaamheden uitvoeren, onder andere naar de actualiteit van Topdesk/AMDB, het financiële effect van het

JIO start controles op inname ICT-middelen bij uitdiensttreding - vervolg

niet of niet-tijdig innemen van ICT-middelen en het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen voor informatiebeveiliging van de ICT-middelen bij medewerkers.

Handelingsperspectief

- *Herzie de eigen risicoinschatting voor niet-ingenomen ICT-middelen. Het gaat daarbij om ICT-middelen van medewerkers die op een JenV-locatie werkzaam blijven voor een andere opdrachtgever en/of die niet betaald worden via P-Direkt.*
- *Blijf monitoren of toekomstige technologische ontwikkelingen alsnog een automatische koppeling mogelijk maken tussen uitdiensttredingssignalen vanuit P-Direkt en het proces van inname van ICT-middelen, zowel voor JIO als haar opdrachtgevers.*
- *Schoon de activalijs in de financiële administratie op en zie erop toe dat een aansluiting tussen deze activalijs en (een actuele versie van) Topdesk/AMDB voortaan periodiek en vaak genoeg plaatsvindt.*
- *Actualiseer waar nodig procesbeschrijvingen.*



2.8 Uitdagingen bij naleving Wet DBA grotendeels in beeld

Sinds de opheffing van het handhavingsmoratorium op de Wet DBA op 1 januari 2025, werkt het ministerie van JenV actief toe naar volledige naleving. Het ministerie heeft diverse zzp-contracten lopen. In een flink aantal gevallen is sprake van schijnzelfstandigheid, zo heeft het ministerie vastgesteld. Enkele organisatie-onderdelen zetten al stappen richting volledige naleving. Maar het grootste deel van de organisaties verwacht pas in de loop van 2025 of 2026 te voldoen aan de eisen van de Wet DBA. Binnenkort vindt er een nieuwe uitvraag plaats vanuit de projectorganisatie over de voortgang binnen de hele organisatie.

Een belangrijk obstakel om aan de wettelijke eisen te voldoen is de administratieve last die gepaard gaat met het individueel beoordelen van arbeidsrelaties. Hoewel hulpmiddelen zoals een checklist en HR-advies beschikbaar zijn, blijft de beoordeling tijdrovend. Daardoor zijn achterstanden ontstaan in de beoordeling van het risico in de contracten. De uitzonderingsprocedure, bedoeld als uiterste redmiddel bij risico's voor de bedrijfscontinuïteit, werd aan het begin van het jaar nog veelvuldig toegepast. Deze optie vraagt om aangescherpt toezicht, omdat het bredere gebruik

ervan mogelijk de naleving van de Wet DBA in gevaar brengt. Tegelijk staan de financiële risico's bij niet-naleving onverminderd op de radar van het ministerie van JenV. De Belastingdienst heeft benadrukt de Rijksdienst expliciet te zullen controleren in het kader van de Wet DBA. Daaronder valt ook het ministerie van JenV als gebruiker van externe inhuur. Rechtstreekse inhuur van zzp'ers zal waarschijnlijk leiden tot naheffingen. Hoewel de Belastingdienst in 2025 geen boetes oplegt, wordt de druk om de wet snel na te leven niet alleen financieel gevoeld, maar ook politiek en in de publieke opinie.

In de aangenomen motie-Boon roept de Tweede Kamer nadrukkelijk op om schijnzelfstandigheid binnen de Rijksdienst af te bouwen. Daarmee plaatst de Kamer ministeries nadrukkelijk in de schijnwerpers. Dit alles verhoogt niet alleen de druk op het ministerie om verdere voortgang te boeken. Het versterkt ook het publieke en politieke belang van deze nalevingsoperatie. Er zijn ook positieve ontwikkelingen. JenV heeft gezorgd voor duidelijke communicatie naar zelfstandigen en het delen van praktische middelen, zoals informatiedocumenten en flyers. Daarmee heeft het bijgedragen aan bewustwording en oplossingsrichtingen. Daarnaast

is er bij het ministerie van JenV een centraal fiscaal contactpunt waar organisaties met hun vragen terecht kunnen. De voortgang tot nu toe laat zien dat er bij het ministerie van JenV veel inzet wordt getoond, maar dat er nog belangrijke stappen nodig zijn om zowel financiële als politieke risico's te minimaliseren. Met een kritische blik op het gebruik van uitzonderingsprocedures kan het traject pad richting volledige naleving aanzienlijk worden versneld.

2.9 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen toegenomen

In 2024 hebben wij de bevinding op het openstaand recht als opgelost verklaard, gelet op de verbeterde interne beheersing die het OM in de eigen organisatie had gerealiseerd. De naleving van de aanlevertijd van 14 dagen na dubbele onherroepelijkheid van ontnemingszaken aan het CJIB hebben wij hierbij als resterend aandachtspunt benoemd. De Algemene Rekenkamer heeft dit punt als tekortkoming gehandhaafd.

In 2024 hebben wij het OM geadviseerd afspraken te maken met rechtbanken en overige ketenpartners over de naleving van de 14-dagentermijn van de Wet USB. Ook hebben wij aangeraden een norm- en prestatie-indicator voor tijdige aanlevering vast te stellen (90/95%) en toe te zien op handhaving. Tenslotte hebben wij meegegeven OM-intern strakker te sturen op tijdige aanlevering aan het CJIB.

In 2024 werd ca 55% van de zaken binnen 14 dagen aangeleverd bij het CJIB. In de eerste en tweede periode van 4 maanden van 2025 lag dit percentage op 68. Vanaf 18 juli 2025 heeft na een inbreuk op de ICT van het OM de elektronische informatie-uitwisseling in de keten tijdelijk stilgelegen. Hierdoor zijn in augustus slechts 12 ontnemingszaken bij het OM ingestroomd. Hiervan voldeden 4 zaken aan het 14-dagencriterium.³

Rekening houdend met de verwerkingstijd bij het CJIB zou het percentage op 31 augustus 71 zijn. Het OM streeft een tijdige afdracht van 75% na. Voor het naleven van wet- en regelgeving vinden wij een percentage dicht bij de 100% passender. Door afstemming met ketenpartners probeert het OM de doorlooptijden te verbeteren. Daarnaast verzamelt het OM inzicht in de knelpunten die de doorlooptijd verstoren.

Inspanningen van het OM, CJIB en DG Ondermijning (DGO) hebben nog niet geleid tot het realiseren van de doelstelling van 75%. De ADR verwacht dat het percentage tijdige instroom zal dalen als gevolg van achterstallige instroom door de ICT-inbreuk.

Handelingsperspectief

Stel vast wat de oorzaak is van te late aanlevering en pas het proces in de keten hierop aan om herhaling te voorkomen. Maak met de ketenpartners hierover goede afspraken (OM, CJIB, DGO).

³ De ADR hanteert de instroomdatum bij het CJIB, ofwel de datum waarop de ontnemingszaak invorderbaar is, overeenkomstig het doel van de wet.

2.10 Splitsing balans JenV en AenM vrijwel voltooid

Met ingang van 1 januari 2025 voert het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) een eigen administratie. Dat betekent dat de balans ultimo 2024 van het ministerie van JenV per 1 januari 2025 is gesplitst in een balans voor het ministerie van AenM en een balans die achterblijft bij het eigen ministerie. DFEZ heeft de openingsbalans van AenM opgesteld en wij hebben de werkzaamheden beoordeeld die DFEZ daarvoor heeft uitgevoerd.

Wij constateren dat de splitsing van de balans juist is verlopen. Begin 2025 heeft DFEZ geconstateerd dat abusievelijk nog ontvangsten op AenM-vorderingen bij het ministerie van JenV zijn geboekt en heeft dit gecorrigeerd. DFEZ heeft interne controle uitgevoerd op de splitsing van de balans. De vastlegging van een aanvullende controle door DFEZ, heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een verzoek van de ADR. Ordentelijke vastlegging zou kort na de afloop van verrichte werkzaamheden moeten plaatsvinden.

Daarnaast heeft DFEZ de splitsing van de garantieverplichtingen uitgesteld tot het einde van

het boekjaar. Wij begrijpen dat dit voor sommige posten doelmatiger is. DFEZ moet wel vastleggen welke posten nog niet gesplitst zijn, zodat de volledigheid van de splitsing van de balans is gewaarborgd.

Bij de vorming van het nieuwe ministerie AenM is ervoor gekozen de organisatie, processen en overlegstructuren zo *lean and mean* mogelijk in te richten. Dit betekent dat alle medewerkers in dienst zijn gebleven bij het ministerie van JenV. De uitgaven die direct voor het ministerie van AenM worden gemaakt, met name voor de medewerkers bij het directoraat-generaal Migratie, belast het ministerie van JenV door aan dat van AenM. De uitgaven aan ondersteunende processen berekent het ministerie van JenV niet door. Het voordeel van deze keuze is dat deze systematiek eenvoudig is en geen extra administratieve lasten met zich meebrengt. Het nadeel is dat geen *fair price* in de verantwoording van het ministerie van AenM wordt weergegeven. Als het ministerie van AenM na de komende formatie blijft bestaan, zal de wijze van doorbelasten nogmaals worden overwogen.



2.11 Terugbrengen administratie naar SZW vraagt zorgvuldigheid

Bij de totstandkoming van het kabinet Schoof is de portefeuille Inburgering ondergebracht bij het ministerie van JenV. Voorheen hoorde deze portefeuille bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Na de val van het kabinet in juni 2025 hebben de bewindslieden besloten om de politieke verantwoordelijkheid voor dit onderwerp per direct terug te leggen bij de staatssecretaris van SZW. De financiële administratie van Inburgering was juist met ingang van 1 januari 2025 overgebracht naar het ministerie van JenV.

Aan de zijde van het ministerie van SZW stuit het op praktische bezwaren om dit nog tijdens het boekjaar ongedaan te maken. De administratie van het ministerie van JenV (Oracle) zal daarom per 1 januari 2026 worden teruggebracht naar dat van SZW (SAP). De verantwoording over 2025 zal onderdeel uitmaken van het jaarverslag van het ministerie van JenV.

De administratieve processen en vastleggingen van Inburgering zijn bij de overgang van SZW naar JenV op onderdelen gewijzigd, bijvoorbeeld voor wat

betreft terugvordering van resterende middelen bij de gemeentes en de administratie van voorschotten en verplichtingen. Dit vraagt om zorgvuldigheid nu de administratie opnieuw van eigenaar wisselt, zowel bij de vastleggingen als bij het overnemen van de processen door SZW. Wij volgen de ontwikkelingen op dit terrein en zullen onze werkzaamheden daarop aansluiten. Er is al een werkgroep gestart met de ministeries van SZW en JenV en beide FDC's om de overdracht van de portefeuille Inburgering van het ministerie van JenV naar dat van SZW soepel te laten verlopen.



2.12 Oplevering jaarstukken vraagt op onderdelen aandacht

Om het eindejaarsproces beheerst te laten verlopen zijn tijdigheid en kwaliteit van de oplevering van jaarstukken belangrijke factoren. Onder 'jaarstukken' verstaan wij de diverse onderdelen van de departementale jaarverslagen, de jaarrekeningen van agentschappen en alle onderliggende bewijsstukken die nodig zijn voor onze controles.

Wij hebben bij de evaluatie van de jaarrekening-controle 2024 bij het ministerie van JenV vastgesteld dat het eindejaarsproces *in opzet* goed is geregeld. Het departement stuurt tijdig een heldere aanschrijving uit met een duidelijke integrale kalender die leidend is voor alle JenV-organisaties. Door het gebruik van de DFEZ-checklisten, soms in combinatie met aanvullende afspraken tussen ADR en de JenV-organisaties, is ook voldoende duidelijk welke informatie opgeleverd moet worden. De afstemming tijdens het eindejaarsproces verloopt over het algemeen voldoende soepel door beschikbaarheid van de juiste contactpersonen, snelle reactie op vragen en aandachtspunten en het op gecontroleerde wijze doorvoeren van correcties.

DFEZ stuurt erop dat JenV-onderdelen en -organisaties hun interne controles en correcties eerder uitvoeren. Dit heeft in sommige gevallen tot vervroeging geleid.

Een belangrijk punt van zorg bij het eindejaarsproces is de relatief late aanlevering van de concept jaarrekening inclusief alle correcties van DJI. Wij ontvingen de afgelopen jaren pas een stabiele conceptjaarrekening rond 6 maart, terwijl wij de controlewerkzaamheden op 1 maart zouden willen afronden. In de eerste week van maart voerde DJI nog een groot aantal correcties door met een grote financiële omvang. De afgelopen jaren waren deze voor een deel verklaarbaar door incidentele externe omstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van het zorgprestatie-model en laat bekend geworden tariefswijzigingen door de Nederlandse Zorgautoriteit. Een andere reden dat DJI de conceptjaarrekening van DJI relatief laat oplevert, is dat zorgaanbieders hun verantwoordingsinformatie tot uiterlijk half februari kunnen indienen. DJI heeft vervolgens 8 werkdagen nodig om controles uit te voeren en boekingen te doen. De kosten voor forensische zorg van ongeveer € 1 miljard zijn ook gedeeltelijk van invloed op de

opbrengstverantwoording. Dit betreft een belangrijk deel van de jaarrekening en de controle van DJI. Met de implementatie van het zorgprestatie-model kan bij tijdige maandelijkse facturatie door de zorgaanbieders dit proces mogelijk worden versneld. De divisie forensische zorg heeft een werkgroep ingesteld om de mogelijkheden tot versnelling in kaart te brengen. Maar tot op heden hebben zij geen toezegging kunnen doen dat de jaarrekening inclusief correcties – zoals door ons gevraagd – uiterlijk 24 februari aan ons wordt opgeleverd.

Daarnaast is de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het JenV-jaarverslag in 2024 niet goed verlopen. Op de dag van de deadline, half maart, moesten in dit document nog belangrijke correcties worden doorgevoerd. Dit werd veroorzaakt doordat diverse medewerkers de deadlines om teksten op te leveren niet nakwamen, ondanks herhaaldelijke herinneringen door de DFEZ-coördinator. Ook bij de totstandkoming van de overige onderdelen van het jaarverslag zien wij dat deadlines niet altijd worden gerespecteerd. Hierdoor is het jaarverslag vaak pas gedeeltelijk

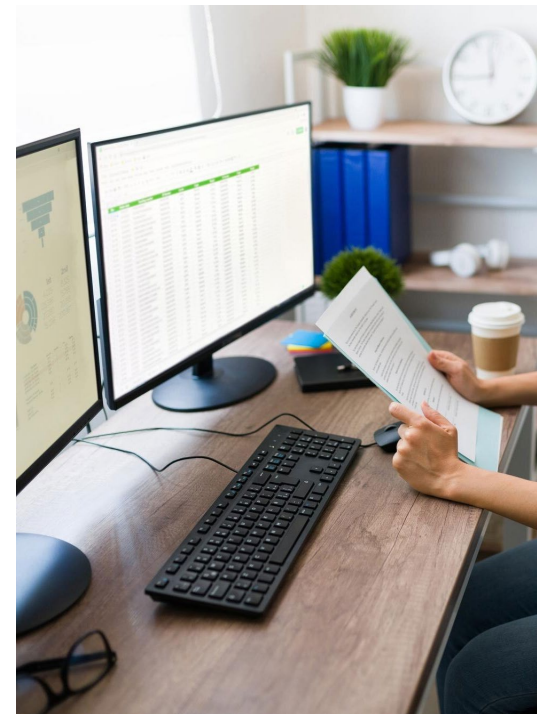
Oplevering jaarstukken vraagt op onderdelen aandacht – vervolg

klaar op het moment dat – volgens de DFEZ-kalender – de ADR de stukken moet beoordelen. Dit betekent tegelijkertijd ook dat de versies die DFEZ, de ambtelijke leiding en de bewindspersonen ontvangen, een minder “stabiel” beeld geven dan de planning beoogt. Dit is onwenselijk. Wij hebben DFEZ verzocht het belang van naleving van de afspraken nadrukkelijker onder de aandacht te brengen en hier steviger op te sturen.

Tenslotte signaleren wij enkele generieke punten in de dossiervorming waarop in het eindejaarsproces nog verbetering mogelijk is. De navolgbaarheid van dossiers, specificaties of toelichtingen kan op onderdelen beter door meer context of uitleg op te nemen. Daarnaast zouden onderdelen van dossiers altijd zichtbaar gecontroleerd moeten worden door de JenV-onderdelen en -organisaties voordat ze aan de ADR worden aangeboden. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat specificaties niet aansluiten op posten in de jaarrekening of dat doorgevoerde correcties niet in de specificaties zijn verwerkt.

Handelingsperspectief

- *Lever de jaarrekening DJI inclusief correcties uiterlijk op 24 februari aan bij de ADR (DJI).*
- *Creëer de benodigde urgentie rond het naleven van de deadlines uit de jaarkalender, bijvoorbeeld door het organiseren van een kick-offbijeenkomst, en maak afspraken met de verantwoordelijke DG's en directeuren over escalatie bij niet-naleving. Zorg ervoor dat de tekst van de bedrijfsvoeringsparagraaf uiterlijk 7 maart volledig gereed is (DFEZ).*
- *Vraag bij de JenV-onderdelen en -organisaties extra aandacht voor de navolgbaarheid en interne controles op balansdossiers (DFEZ).*



2.13 Afspraken over toerekening inkooponrechtmatigheden

Sinds het controlejaar 2022 bestaat er tussen de ADR en het departement verschil van inzicht over het toerekenen van inkooponrechtmatigheden bij agentschappen. De ADR hanteert hierbij de rijksbrede norm dat de inkooponrechtmatigheden moeten worden toegerekend aan het jaar waarin de beheershandeling plaatsvindt (in casu de verplichtingen).

In een constructief overleg tussen ADR, Hoofddirecteur Bedrijfsvoering, DFEZ en Coördinerend Directeur Inkoop zijn er afspraken gemaakt zodat ultimo 2025, vooruitlopend op een mogelijke permanente oplossing, de benodigde informatie extracomptabel aan de ADR zal worden opgeleverd. CDI schrijft hiervoor een instructie aan de organisatie. Deze instructie zal tijdig worden gedeeld met de JenV-organisaties die deze moeten uitvoeren.



2.14 Bewaken opvolging 'overige' aanbevelingen geregeld

Vorig jaar stelden wij vast dat 'overige', niet-geprioriteerde aanbevelingen uit onze rapporten over de periode 2021-2023 soms tussen wal en schip leken te zijn gevallen. Daarom adviseerden wij DFEZ om alle aanbevelingen uit de ADR-auditrapporten te bewaken, totdat deze zijn ingevoerd of gemotiveerd terzijde zijn gelegd. Begin dit jaar had DFEZ deze taak al wel belegd bij het cluster Kaderstelling, maar moest praktische invulling nog plaatsvinden. Hierin zijn stappen gezet. DFEZ heeft ons laten weten dat deze monitoring nu onderdeel uitmaakt van het reguliere verbetertraject naar aanleiding van ADR- en Algemene Rekenkamer-bevindingen. Daarbij vraagt DFEZ bij de actiehouders van aanbevelingen verbeterplannen op en periodiek ook een overzicht van de stand van zaken.

Recent heeft DFEZ een eerste overzicht van de opvolging van de 'overige' aanbevelingen uit het auditrapport 2024 opgesteld. De inrichting hiervan is toereikend en bij vrijwel alle onderwerpen is een toelichting op de stand van zaken opgenomen. Deze toelichting mag soms meer specifiek zijn. Daar waar onze adviezen specifieke aspecten of acties benoemen, is het niet voldoende alleen naar al

bestaande, reguliere beheersmaatregelen te verwijzen. Wij merken op dat in het overzicht ook enkele onderwerpen zijn opgenomen waarbij wij in ons auditrapport geen handelingsperspectief hadden geformuleerd. Dit komt voor wanneer wij inzicht willen geven in belangrijke ontwikkelingen of risico's, maar het departement al de benodigde maatregelen heeft genomen. De betreffende regels kunnen uit het overzicht verwijderd worden.

Handelingsperspectief

- *Zie er bij het bewaken van de opvolging van 'overige' aanbevelingen op toe dat toelichtingen op de stand van zaken voldoende specifiek zijn.*
- *Vul het overzicht aan met openstaande niet-geprioriteerde bevindingen uit de auditrapporten 2021-2023.*



Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole gedurende de eerste 8 maanden van 2025 voor begrotingshoofdstuk VI. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform Besluit ADR.

Onze onderzoeken bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering. Onze interim-bevindingen geven dan ook geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken. Ze zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles, voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. De definitieve bevindingen rapporteren wij in maart 2026 in het auditrapport 2025.

In dit interim-auditrapport signaleren wij met name bevindingen en risico's die de aandacht behoeven, zodat het ministerie in 2025 nog maatregelen ter verbetering kan treffen. Wij focussen ons daarbij op processen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij op

dit moment zien op basis van onze controlewerkzaamheden.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2025. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing als geheel.

Met ingang van 2025 positioneren wij de beheeronderzoeken breder en onafhankelijker van de controle van het jaarverslag. Met de nieuwe Strategische Audit Agenda 2025-2028 zetten wij in op een meerjarige auditprogrammering van beheeronderzoeken. In 2025 vormen 3 themaonderzoeken de eerste stap in het groeitraject naar meerjarige auditplannen. Het gaat om onderzoek naar:

- begrotingsbeheer;
- beheersing van fraude- en corruptierisico's;
- inrichting van regie op ERP-systemen.

De rapportage over de uitkomsten van deze beheeronderzoeken vindt afzonderlijk van dit interim-auditrapport plaats.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid. We verstrekken dit rapport ook aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de Auditdienst Rijk heeft uitgebracht.

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 8 oktober 2025

Handtekening: w/g

drs. J.S. ten Napel MSc RA

Colofon

Interim-auditrapport 2025
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum
8 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000464898

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag