



De President van de Algemene Rekenkamer
De heer drs. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
BD/SG/DFEZ/B&K

Turfmarkt 147
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Datum 24 april 2017
Onderwerp Bestuurlijke reactie Verantwoordingsonderzoek VenJ 2016

Projectnaam
Verantwoordingsonderzoek
2016 Algemene Rekenkamer

Ons kenmerk
2070130

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Visser,

Op 12 april 2017 heeft u mij het conceptrapport "Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)" toegezonden met het verzoek hierop te reageren. Met belangstelling heb ik kennis genomen van dit conceptrapport waarin u achtereenvolgens ingaat op de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsresultaten van mijn departement in 2016. In deze reactie op uw conceptrapport komen deze drie onderdelen en de bijbehorende conclusies en aanbevelingen aan de orde. Aan het slot van mijn reactie reageer ik op de uitkomsten van uw onderzoek naar de politie.

Voordat ik op de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de drie onderdelen van het rapport in ga, wil ik nadrukkelijk stilstaan bij de constatering van de Rekenkamer dat het ministerie in 2016 een nieuwe weg is ingeslagen. Ik ben blij dat de Rekenkamer in vergelijking met vorig jaar duidelijke veranderingen heeft waargenomen zoals een beter inzicht in de kwaliteit van het financieel beheer, betere integrale beheersing en sturing en, niet in de laatste plaats, een verbetering van de controlfunctie. Uit het cultuuronderzoek financieel beheer/controlfunctie bij VenJ, dat de Rekenkamer in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 heeft uitgevoerd, is een beeld naar voren gekomen van meer samenwerking en transparantie bij de ambtelijke leiding en verbeterde communicatie met, en betrokkenheid van, de VenJ-organisaties. De Rekenkamer wijst in dit verband op het meerjarig veranderprogramma *VenJ verandert*. Terecht signaleert u dat de realisatie van de ambities van mijn departement, zoals opgenomen in dit programma, tijd en energie vergen. Wanneer ik de nog relatief korte looptijd van het veranderprogramma in acht neem, vind ik uw bevindingen niettemin een krachtig signaal voor de gehele VenJ-organisatie dat *VenJ verandert* daadwerkelijk tot verbeteringen leidt. Samen met de dit voorjaar geïmplementeerde organisatorische veranderingen ter verbetering van de financiële beheersing van de begrotings(uitvoering), is sprake van een majeure structuuraanpassing gecombineerd met een cultuurverandering. De baten hiervan zullen onder meer tot uiting komen in een stabiel, voorspelbaar begrotingsproces en in betere sturings- en beheersingsmogelijkheden.

Financiële informatie

Evenals vorig jaar is uw oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag van VenJ positief. De Rekenkamer constateert alleen boven de tolerantiegrens uitgaande rechtmatigheidsfouten bij de agentschappen. Deze rechtmatigheidsfouten bij de agentschappen hebben zich voor een significant deel voorgedaan bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Hierop kom ik later in deze reactie terug.

Bedrijfsvoering

Ten aanzien van de bedrijfsvoering constateert u vijf onvolkomenheden. Het inkoopbeheer bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het personeelsbeheer zijn niet langer door de Rekenkamer als een onvolkomenheid aangemerkt. De onvolkomenheden met betrekking tot financieel beheer/controlfunctie en subsidie- en bijdragenbeheer zijn gehandhaafd. Daarnaast bent u van mening dat in 2016 sprake is van nieuwe onvolkomenheden op het gebied van het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement, het financieel beheer bij het NFI en de informatiebeveiliging.

Financieel beheer/controlfunctie

De Rekenkamer constateert een verbeterde werking van de controlfunctie, maar is van mening dat deze nog niet voldoende is geborgd. Hoewel de structuurverandering in de controlfunctie door invoering van een tweelaags controlmodel pas formeel in april van dit jaar van start is gegaan, zijn in 2016 vooruitlopend hierop de werkwijzen voor zover mogelijk al aangepast zoals bijvoorbeeld het begrotingsproces. Dit heeft naar de mening van de Rekenkamer reeds concrete resultaten opgeleverd op het gebied van samenwerking en transparantie bij de ambtelijke leiding. Het is goed om te zien dat u in uw rapport in dit verband specifiek wijst op de verbeterde interne communicatie en de integrale afweging in de begrotingscyclus, waardoor deze beheerst kon verlopen. Verder constateert u in het rapport een versterking van de rol en positie van DFEZ als concerncontroller.

Naast de noodzaak van een structuurverandering heeft de Rekenkamer vorig jaar in het verantwoordingsonderzoek gewezen op het belang van een aanpassing van cultuur en gedrag. In dat licht is het positief om te zien dat uit uw onderzoek naar voren komt dat sprake is van een meer open relatie tussen directies onderling en tussen directies en DFEZ.

Dit jaar staat in het teken van de verdere implementatie van het tweelaags controlmodel. Ik onderschrijf uw aanbeveling dat blijvend actief aandacht noodzakelijk is voor samenwerking en transparantie zowel binnen het ministerie als in de ketens. Tegen de achtergrond van de voortgang die bij de aanpak van deze specifieke (ernstige) onvolkomenheid in 2016 is geboekt, heb ik er veel vertrouwen in dat hier dit jaar finale stappen kunnen worden gezet.

Subsidie- en bijdragenbeheer

Ook bij het subsidie- en bijdragenbeheer is naar uw mening sprake van verbetering maar vragen specifieke onderdelen zoals bijvoorbeeld de risicoanalyses nog aandacht. In 2016 is, zoals u constateert, fors geïnvesteerd in controle, voorafgaand toezicht op alle subsidiebeschikkingen van een aantal dienstonderdelen en advies over verbeteringen in het subsidie- en bijdragenbeheer. Ervaringen met het intern bij VenJ ingestelde voorafgaand

toezicht, dat vanaf november 2016 is toegepast, leren dat controle alleen niet voldoende blijkt te zijn om tot een meer op risico's gebaseerd subsidiebeheer te komen. Daarom zal mede op basis van een evaluatie van het subsidiebeheer medio 2017 worden gezien met welke andere, aanvullende maatregelen het subsidiebeheer, waaronder kwaliteit en actualiteit van risicoanalyses, verbeterd kan worden. Op deze manier geef ik opvolging aan uw aanbeveling te werken aan de structurele borging van het (toezicht op het) subsidie- en bijdragenbeheer. Vooralsnog zullen periodieke controles blijven plaatsvinden zodat subsidiedossiers tijdig kunnen worden gecorrigeerd en gecomplementeerd met relevante documenten.

Inkoopbeheer bestuursdepartement

Ten aanzien van het inkoopbeheer op het bestuursdepartement constateert de Rekenkamer een achteruitgang die onder meer tot uiting komt in een toename van onrechtmatige inkoopuitgaven. In het conceptrapport wordt een stijging van €4,1 mln. in 2015 naar €23,7 mln. in 2016 genoemd. Deze vergelijking geeft in mijn ogen echter geen evenwichtig beeld van de werkelijke staat van het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement.

Ten eerste is van de genoemde €23,7 mln. €6,3 mln. toe te rekenen aan inhuur van tolken bij de Nationale Politie, waarvan de kosten rechtstreeks worden verantwoord in de begroting van VenJ. Vorig jaar is gebleken dat deze inhuur niet voldoet aan de in 2016 aangepaste aanbestedingsregels. Daarnaast vind ik het belangrijk op te merken dat voor de inhuur van tolken reeds een VenJ-breed verbeterprogramma is gestart dat volgend jaar zal worden voltooid.

Een tweede element, ter grootte van €5 mln., hangt samen met inhuur via het Dynamisch aankoopstelsel (DAS). Ik deel de bevindingen van de Rekenkamer over de rechtmatigheid van het DAS echter niet. Ik ben van mening dat het DAS zoals ingericht bij VenJ, voldoet aan de aanbestedingswet. Ik zie voornamelijk dan ook onvoldoende redenen om de inzet van het DAS te stoppen of fundamenteel te wijzigen. Het bezwaar van de Rekenkamer zou gelden voor vrijwel alle DAS-en die overheden voor inhuur hebben ingericht. Onder leiding van de CPO Rijk wordt hierover ook een rijksbreed standpunt geformuleerd. Zelfs als de werkwijze in het DAS van VenJ daadwerkelijk onrechtmatig is, ben ik overigens van mening dat dit geen gevolg is van een gebrekkig inkoopbeheer. Ik wil er op wijzen dat de ADR in haar samenvattend auditrapport 2016 constateert dat "dit systeem binnen VenJ juridisch is getoetst, als instrument geschikt is bevonden om tot een rechtmatige aanbesteding van de inhuur van ICT personeel en personeel voor organisatieadvies te komen en zorgvuldig voorbereid in de markt gezet".

Op de derde plaats bevatten de onrechtmatige inkoopuitgaven in 2016 €7 mln. aan onrechtmatige verlengingen van ICT-inhuurcontracten. Deze constatering is terecht, maar het gaat hier wel over sterk vergelijkbare casussen waarbij structureel dezelfde fout is gemaakt. Daardoor is de structurele oplossing ook eenvoudig in te regelen en de onrechtmatigheid te beschouwen als eenmalig.

Indien deze specifieke casuïstiek buiten beschouwing zou worden gelaten, resteert van het totaal van €23,7 mln. een bedrag van €5,4 mln.. Dat neemt niet weg dat ik de aanbevelingen om de controlerende rol van DI&I te versterken en de rapportages verder te uniformeren en harmoniseren, zal opvolgen. In 2016 is reeds een project gestart ter verbetering van de uniformering en kwaliteit van de rechtmatigheidsrapportages. In aanvulling op dit project worden controles ingericht om de kwaliteit van de rapportages te ondersteunen.

Datum
24 april 2017

Ons kenmerk
2070130

Financieel beheer NFI

De onvolkomenheid ten aanzien van het NFI vloeit voort uit de tekortkomingen, naar het oordeel van de Rekenkamer, in het inkoopbeheer en bij de financiële administratie. Deze onvolkomenheid wijkt enigszins af van de andere onvolkomenheden aangezien deze betrekking heeft op één specifiek agentschap van het ministerie. Ik deel uw constatering dat het NFI een goed inzicht heeft in de aanwezige tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Verder kan ik bevestigen dat het NFI scherp let op de voortgang van de verbeteracties en hier transparant over is. Het NFI zet op volle kracht het ingezette verbeterprogramma voort. Maandelijks rapporteert het NFI aan het departement over de voortgang van de verbeteracties. Gelet op de toekomstbestendigheid en de borging van de ingezette verbeteringen binnen de organisatie zal een intensivering in de bedrijfsvoering noodzakelijk zijn. Op de structurele verbetering van het financieel beheer zal ik in lijn met uw aanbeveling scherp blijven toezien.

Informatiebeveiliging

De laatste onvolkomenheid in de bedrijfsvoering heeft betrekking op de informatiebeveiliging. Deze onvolkomenheid heeft mij verrast mede gelet op de aanduiding van informatiebeveiliging als een lichte bevinding in het samenvattend auditrapport 2016 van de ADR. De toelichting op deze onvolkomenheid geeft mij onvoldoende onderbouwing. Met het oog op de implementatie van de aanbeveling van de Rekenkamer zou ik een nadere toelichting op prijs stellen.

Mijn opmerkingen hebben betrekking op de volgende punten:

- In uw onderzoek heeft u twee kritieke systemen onderzocht waarover de ADR in het samenvattend auditrapport 2016 heeft opgemerkt dat "de bevindingen gezien het groot aantal kritieke systemen bij VenJ, slechts een beperkt beeld geven van de totale implementatie van de BIR". Ik acht het dan ook niet juist dat de Rekenkamer deze beperkte bevindingen van toepassing verklaart voor de gehele VenJ-organisatie;
- Met betrekking tot sturing benadruk ik dat VenJ federatief is ingericht. Het VIR 2007 bepaalt dat de verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging een lijnverantwoordelijkheid is. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van risicoanalyses en het implementeren van maatregelen voor informatiebeveiliging is gelet op het federatieve model decentraal belegd. Daarmee beschikken de CISO's van de verschillende VenJ onderdelen over voldoende informatie over maatregelen om goed te kunnen (bij)sturen. De status van deze acties wordt gerapporteerd en vastgelegd in de centrale VenJ risicokaart. Op basis hiervan wordt gericht advies en ondersteuning geleverd vanuit DI&I.
- De constatering dat bij de twee onderzochte kritieke systemen een derde van de maatregelen is ingevoerd wordt niet onderbouwd. Het is niet duidelijk of en zo ja welke risico's dit met zich meebrengt.

Met betrekking tot controleerbaarheid erken ik dat de centrale controlfunctie van informatiebeveiliging kan worden versterkt. VenJ zal daartoe een verbeterplan opstellen. Een belangrijke stap op het gebied van sturing is inmiddels gerealiseerd met de recente overgang van een drielaags naar een tweelaags controlmodel. Zoals hiervoor al gemeld is dit jaar een overgangsjaar, waarin onder meer I-control wordt doorontwikkeld. Control van informatiebeveiliging is onderdeel hiervan. Er wordt onder meer ingezet op de ontwikkeling van standaard methoden en technieken. Vooruitlopend daarop starten we dit jaar met gespreksrondes met

de VenJ onderdelen om I-control risico-gestuurd werken verder in te richten en nieuwe controle maatregelen te bepalen. Verder is een aantal control activiteiten met ingang van dit jaar ondergebracht in de reguliere P&C cyclus, waardoor een samenhangend risicobeeld kan worden verkregen. In de jaaraanschrijving van 2018 zal dit verder worden uitgebreid.

Beleidsresultaten

Sporenonderzoek door het NFI

De Rekenkamer constateert terecht dat de capaciteit van het NFI voor forensisch onderzoek begrensd is. Deze zal altijd kleiner zijn dan de vraag naar sporenonderzoek bij OM en politie. Het is vooralsnog moeilijk gebleken de behoefte aan kernproductie te kwantificeren. In de analyse van de keten, onder andere via het WODC-onderzoek, zullen naast de behoefte aan het volume van onderzoek ook andere aspecten meegenomen moeten worden zoals levertijden.

Het NFI heeft voor 2017 een herijking gemaakt van haar afspraken met de keten. In de afspraken 2017 wordt uitgegaan van een ambitieuze, maar realistische planning die gebaseerd is op de realisatie van 2016 en de opleidingsinspanning 2017. Hiermee wordt de leverbetrouwbaarheid verhoogd en kan de keten beter sturen op basis van realistische verwachtingen. Het NFI zal zich daarnaast in de komende tijd met de extra beschikbaar gestelde middelen zowel inzetten op het uitbreiden van de eigen capaciteit door werving en opleiding van nieuwe medewerkers als op directe uitbesteding naast de uitbesteding met behulp van het One-Stop-Shop-concept.

Het NFI werkt via een interne taskforce en verschillende verbetertrajecten op het gebied van inzicht en sturing aan verbetering van sturing in het brede arrangement van ketenpartners.

Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer

Ik heb kennis genomen van uw beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot toezeggingen naar aanleiding van de onderzoeken naar prestaties in de strafrechtketen en bestrijden van witwassen. Met betrekking tot het laatstgenoemde onderzoek deel ik uw mening dat het belang van een National Risk Assessment Witwassen en een Beleidsmonitor Witwassen onveranderd groot blijft. Op dit gebied kan ik u melden dat nog dit jaar de volgende, meer uitgebreide, Beleidsmonitor Witwassen en de eerste National Risk Assessment Witwassen zullen worden gepresenteerd.

Nationale politie

In uw onderzoek gaat u nader in op de ontwikkeling van capaciteitsmanagement binnen de politie. Ik onderschrijf het belang hiervan. De sturing op capaciteitsmanagement is een taak van de korpschef in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het korps. In uw onderzoek wordt door u terecht aangehaald dat sprake is van een lange termijn ontwikkelproces, waarbij in uw onderzoek nu de huidige stand van zaken is weergegeven. U concludeert vervolgens dat de aandacht voor capaciteitsmanagement weliswaar is vergroot, maar dat dit nog niet leidt tot voldoende sturing op de meest effectieve inzet van politiecapaciteit. De door u weergegeven stand van zaken en conclusies worden in grote lijnen herkend, maar niet alleen capaciteitsmanagement is bepalend voor een effectieve inzet van politiecapaciteit.

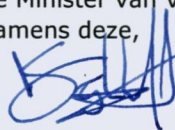
**Directie Financieel-
Economische Zaken**
BD/SG/DFEZ/B&K

Datum
24 april 2017

Ons kenmerk
2070130

Voorts onderschrijf ik uw aanbevelingen. Ik ben het met u eens dat aanvullende sturing, verantwoording en acties noodzakelijk zijn. De korpschef dient daarbij met name te sturen op de implementatie van capaciteitsmanagement binnen de eenheden en het voorzien in de daarvoor benodigde mensen en middelen. Het inventariseren en uitdragen van 'best practices' past daar bij. Vanuit mijn beheerverantwoordelijk spreekt u mij terecht aan op mijn verantwoordelijkheid om duidelijkheid van de korpschef te vragen over de prioriteit die aan capaciteitsmanagement wordt toegekend en aan mij te rapporteren over de voortgang. Gelet op het belang dat aan capaciteitsmanagement is toegekend, meest recent bij de herijking, ligt het rapporteren over de voortgang aan de Kamer in de voortgangsrapportages vorming Nationale Politie inderdaad in de rede.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
Namens deze,



K.H.D.M. Dijkhoff
Staatssecretaris Veiligheid en Justitie