

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

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

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

3.3 Onrechtmatigheden uit inkoopproblematiek voorgaande jaren | 13

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Onvolkomenheden | 18

4.3.1 Afpakketen: verbeteracties in gang gezet, effecten verwacht in 2021 | 18

4.3.2 Prestatieverklaringen: verbeteringen, maar nog niet het gewenste resultaat | 20

4.3.3 Financiële administraties en verantwoording | 22

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 24

4.4.1 Subsidie- en bijdragenbeheer op orde, in opzet én in de praktijk | 24

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 25

4.5.1 Personeelsbeheer bij Ministerie van JenV niet volledig op orde | 25

4.5.2 Lifecyclemanagement | 27

4.5.3 Informatiebeveiliging | 28

4.5.4 Gevolgen coronacrisis bij JenV-instellingen: beheerste aanpak | 31

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 36

5. Beleidsresultaten | 37

5.1 Aanpak natuurbranden effectiever door betere samenwerking | 37

5.1.1 Inhoud casusonderzoek in het kort | 37

5.1.2 Veel procedures in opzet brandbestrijding goed geregeld | 41

5.1.3 Uitvoering, capaciteit en aansturing | 46

5.1.4 Conclusies en aanbevelingen | 49

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 50

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 51

6.1 Reactie minister van JenV | 51

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

Bijlagen | 55

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2020 | 55

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 58

Bijlage 3 Literatuur | 64

Bijlage 4 Eindnoten | 65

1. Onze conclusies

Het werk van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) kenmerkt zich door maatschappelijke vraagstukken die soms moeilijk stuurbaar zijn of direct resultaat opleveren, zoals de aanpak van de georganiseerde misdaad. De minister geeft niet altijd zelf uitvoering aan beleid. Het domein van justitie en politie omvat diverse eigenstandige en onafhankelijke organisaties, van de Nationale Politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tot en met de rechterlijke macht. Deze organisaties werken vaak nauw samen in ketens, bijvoorbeeld in de strafrechtketen of de asielketen. De geboekte resultaten bij het kerndepartement over het jaar 2020 zijn tweeledig. Ons financieel oordeel over 2020 is positief. Ondanks de coronacrisis heeft het Ministerie van JenV zijn taken op voldoende niveau kunnen uitvoeren. Ook heeft de minister zich ingezet om de bedrijfsvoering te verbeteren. Tegelijkertijd blijven er hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering.

Gevolgen coronacrisis beheerst aangepakt

De coronacrisis heeft geleid tot extra kosten en omzetverlies bij organisaties als de IND en de Raad voor de rechtspraak. Toch zijn deze organisaties er mede met hulp van de minister in geslaagd om productieafspraken over de tijdige afhandeling van asielaanvragen en rechtszaken grotendeels na te komen.

Natuurbrandbestrijding effectief, maar toekomstige capaciteitsrisico's

De minister van JenV is beleidsmatig verantwoordelijk voor het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. De natuurbrandbestrijding behoort tot dit stelsel. De natuurbrandbestrijding in Nederland is effectief. Met inzet van brandweereenheden en het Ministerie van Defensie worden natuurbranden geblust. Toch signaleren wij dat in de toekomst gelijktijdig optredende natuurbranden wellicht niet snel onder controle kunnen worden gebracht. Er bestaat bijvoorbeeld een risico op onvoldoende beschikbaarheid van specialistische brandbestrijdingscapaciteit. De minister van JenV zou meer inzicht moeten krijgen in de bestaande en de benodigde capaciteit.

Vooruitgang inzetbaarheid politiepersoneel onduidelijk

Uit het *Jaarverslag 2020* kunnen wij niet afleiden of er in 2020 voldoende vooruitgang is geboekt bij de inzet van politiepersoneel. Zo komen onze aanbevelingen over inzetbaarheid van politiepersoneel uit ons onderzoek *Politie ter plaatse* niet aan de orde. De minister schrijft verder dat de landelijke uitbreiding van operationele capaciteit bij de politie met 2.400 fte uiterlijk 2025 gerealiseerd wordt. Eerder constateerden wij dat de beoogde toename van extra agenten in de wijk en rechercheurs in 2018 niet werd gehaald.

Bedrijfsvoering deels verbeterd, zorgpunten blijven

Problemen in de bedrijfsvoering kunnen invloed hebben op goede uitvoering van beleid. In 2020 heeft de bedrijfsvoering van het ministerie zich verder ontwikkeld. Zo is het inzicht in het IT-landschap verbeterd en is het subsidie- en bijdragenbeheer na jaren weer op orde. Maar er blijven zorgpunten. Het beheer van in beslag genomen criminele gelden en goederen en de administratieve discipline bij het kerndepartement zijn ondanks verbetermaatregelen nog niet op het gewenste niveau. Met name waar er sprake is van ketensamenwerking vraagt de bedrijfsvoering om extra aandacht.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Afpakketen		✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen			✗	✗	▶
3. Financiële administraties en verantwoording			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
4. Subsidie- en bijdragenbeheer	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

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

2.

Feiten en cijfers

De ministers van JenV en voor Rechtsbescherming zijn verantwoordelijk voor de rechtsstaat en zorgen voor een veiliger en rechtvaardiger samenleving.

Het Ministerie van JenV heeft in 2020 € 14.382 miljoen uitgegeven. Dit is 5,1% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 14.378 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.244 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

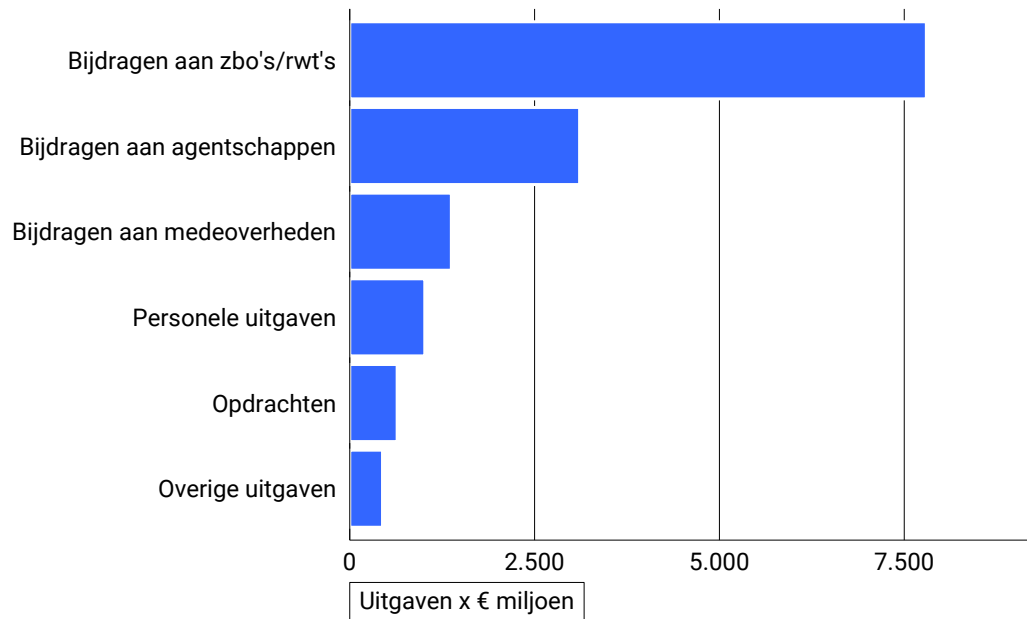
	2018	2019	2020
Verplichtingen	13.267	13.692	14.378
Uitgaven	12.814	13.662	14.382
Ontvangsten	2.279	1.646	1.244
Fte's	27.934	29.343	31.137

Het Ministerie van JenV is in 2020 meer verplichtingen aangegaan dan in 2019. Vooral op het beleidsartikel 31, Politie en beleidsartikel 37, Migratie, zijn meer verplichtingen aangegaan. De hogere uitgaven betreffen vooral de bijdragen aan de Nationale Politie en aan 2 agentschappen: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De ontvangsten van het ministerie waren in 2020 geringer dan in 2019. Dit kwam met name doordat de opbrengsten uit de 'afpakketen', die zich richt op het afnemen van criminele verdiensten van veroordeelden, circa € 170 miljoen lager uitvielen.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van JenV in 2020*

De minister van JenV geeft het meeste geld uit aan zbo's/rwt's en aan agentschappen



De in figuur 1 weergegeven indeling van de uitgaven is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van de minister van JenV betreffen hoofdzakelijk budgetoverdrachten: geld dat wordt overgemaakt naar instellingen op afstand van het Rijk, die daarmee (onderdelen van) het JenV-beleid uitvoeren. Ook de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie worden als zogenoemde sui generis-organisaties gefinancierd uit de JenV-begroting. Voor het realiseren van zijn beleidsdoelen is de minister dus sterk afhankelijk van het functioneren van alle organisaties in de ketens, agentschappen, taakorganisaties, zbo's en de sui generis-organisaties.

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

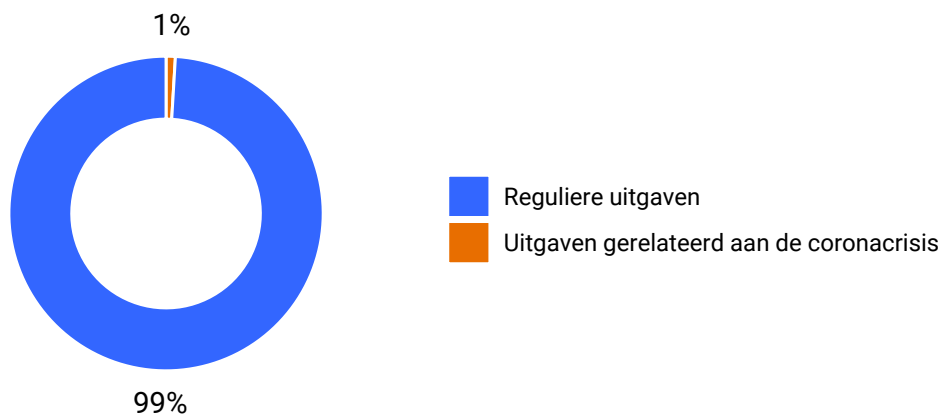
De Nationale Politie, ook een sui generis-organisatie, was in 2020 met circa € 6,2 miljard de grootste ontvanger van de overdrachten. De Raad voor de rechtspraak

ontving ongeveer € 1,1 miljard. De veiligheidsregio's, die onder andere bij de bestrijding van natuurbranden een belangrijke rol spelen (zie ook § 5.1 van dit rapport), ontvingen ongeveer € 172 miljoen via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding onder het beleidsartikel 36, Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid.

In de rwt-/zbo-bijlage in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van JenV is aangegeven dat er 24 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's)/zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn die in 2020 onder toezicht van de minister van JenV vielen.

Figuur 2 Coronagerelateerde uitgaven van het Ministerie van JenV in 2020

Van de uitgaven van de minister van JenV was € 137 miljoen (1%) gerelateerd aan de coronacrisis



De uitgaven die het Ministerie van JenV in 2020 deed om de gevolgen van de coronacrisis het hoofd te bieden, waren relatief beperkt. Het ging voornamelijk om kosten voor de aanschaf van een noodvoorraad persoonlijke beschermingsmiddelen, kosten van aanpassing van gebouwen en de thuiswerkvergoeding voor werknemers. Daarnaast heeft het ministerie extra bijdragen verstrekt voor dekking van coronakosten aan JenV-instellingen (zie ook § 4.5.4).

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

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

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

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

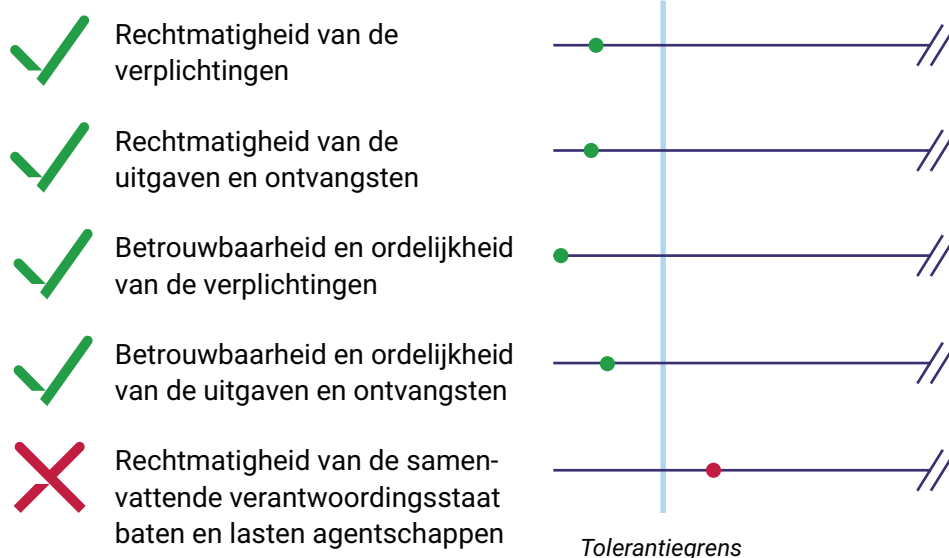
Figuur 3 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- ✗ Artikel 36: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van € 46,7 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (begrotingshoofdstuk VI) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen is overschreden. Het betreft voornamelijk inkoop gerelateerde fouten en onzekerheden bij het agentschap DJI (€ 58,6 miljoen), die onder andere te maken hebben met inkoopproblematiek uit voorgaande jaren (zie § 3.3) en het ontbreken van prestatieverklaringen (zie voor de onvolkomenheid prestatieverklaringen § 4.3.2). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 68,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 19,4 miljoen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is opgenomen omvat € 238,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 32, 36, 91 en 93. Het bedrag aan uitgaven omvat € 1,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32 en 93. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 36. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en de ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 36, Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en de ontvangsten op artikel 36 is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van totaal € 46,7 miljoen. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door een te ruime bevoorschotting aan het Instituut Fysieke Veiligheid in het kader van de coronapandemie. De Regeling financieel beheer van het Rijk bepaalt dat niet meer bevoorschot mag worden dan strikt noodzakelijk. Wij merken daarom de te ruime bevoorschotting van ruim € 45 miljoen als onrechtmatig aan. De fouten en onzekerheden van totaal € 46,7 miljoen overschrijden de tolerantiegrens van € 25 miljoen.

3.3 Onrechtmatigheden uit inkoopproblematiek voorgaande jaren

In de jaarverantwoording van de minister van JenV is sprake van meerdere rechtmatighedsfouten die het gevolg zijn van inkoopproblematiek uit voorgaande jaren en problemen in de inkoop buiten het JenV domein. Zo leidde het gebruik van het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) in de afgelopen jaren tot onrechtmatige uitgaven. In 2020 heeft de minister van JenV hierop passende maatregelen getroffen. Het DAS is beëindigd en in plaats daarvan is voor de inhuur van ICT-personeel en de inhuur voor interim-management en organisatieadvies, inkoopadvies en auditdiensten aangesloten bij het rijksbrede categoriemanagement. Toch constateren wij in 2020 onrechtmatigheden op deze categorieën. Enerzijds is in het begin van 2020 het DAS

nog veelvuldig gebruikt omdat nieuwe raamcontracten onder categoriemanagement lange tijd nog niet beschikbaar waren. Dit heeft geleid tot een rechtmatigheidsfout van circa € 35 miljoen. Anderzijds is gebleken dat het verantwoordelijke ministerie als categoriemanager voor de inhuur van diverse adviesdiensten onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten heeft afgesloten. Hoewel dit uit noodzaak en vanwege doelmatigheidsoverwegingen is gebeurd, leidt dit voor JenV tot een rechtmatigheidsfout van circa € 14 miljoen.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. We beschrijven in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019. Ook staan we stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In § 4.3 tot en met § 4.5 beschrijven we meer in detail de (deels inmiddels opgeloste) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie, waarbij ook de risico's en aandachtspunten die wij signaleren aan bod komen. We sluiten het hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Vorig jaar kwam uit ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie naar voren dat er sprake was van 4 onvolkomenheden. Rond het subsidie- en bijdragenbeheer en de afpakketen was de bedrijfsvoering al meerdere jaren niet op orde. Daarnaast kwamen vorig jaar 2 nieuwe onvolkomenheden uit ons onderzoek naar voren: bij het proces rond het afgeven van prestatieverklaringen en bij de financiële administraties en verantwoording.

De onvolkomenheid bij informatiebeveiliging die wij in eerdere jaren (over 2017 en 2018) hadden gesignaleerd, bleek in 2019 door het ministerie te zijn opgelost. Ook dit jaar hebben we vastgesteld dat de informatiebeveiliging van het ministerie op orde is.

Evident is dat de coronacrisis in 2020 van invloed is geweest op de bedrijfsvoering van het ministerie. Bij een aantal JenV-agentschappen en sui generis-organisaties hebben zich financiële knelpunten voorgedaan die voortvloeiden uit het thuiswerken. Tegen deze achtergrond is de minister van JenV erin geslaagd de gevolgen van de coronamaatregelen op te vangen en de productieafspraken grotendeels na te komen.

De minister van JenV heeft zich in 2020 verder ingespannen om de bedrijfsvoering te verbeteren en de resterende onvolkomenheden aandacht te geven. Het subsidie- en bijdragenbeheer is inmiddels – nadat het sinds het verantwoordingsonderzoek 2014 onafgebroken een onvolkomenheid was geweest – op orde. Tevens heeft de minister het vorig jaar door ons gesignaleerde aandachtspunt ten aanzien van het inzicht in het IT-landschap van het Ministerie van JenV na één jaar kunnen wegnemen.

Daar staat tegenover dat wij 3 aspecten van de bedrijfsvoering van het ministerie opnieuw als onvolkomenheid beoordelen: de beheersing van de afpakketen, het proces van het afgeven en controleren van prestatieverklaringen en de discipline in de financiële administraties en de verantwoordingen. Hoewel de minister op deze aspecten verbeteracties in gang heeft gezet, ligt het tempo van de verbeteringen laag. Dit betekent dat problemen weliswaar in opzet zijn verbeterd, maar dat de resultaten van de werking van de maatregelen op zich laten wachten.

Om verbetering te brengen in de werkwijze rond het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop heeft de minister een JenV-breed actieplan opgesteld. Ook heeft de minister hiertoe een speciale werkgroep opgericht. Verder heeft de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het Ministerie van JenV zich ingezet voor het aanscherpen van kaders en het houden van meer intern toezicht. Echter, deze verbetermaatregelen hebben in 2020 nog niet altijd tot het gewenste effect geleid, omdat de verbeterplannen pas na 2020 hun verwachte effect zullen sorteren. In aanvulling hierop leiden deze onvolkomenheden tot enkele onrechtmatigheden en onzekerheden in de financiële verantwoording.

Om de tekortkomingen in de financiële administratie en de departementale verantwoording weg te nemen heeft de minister van JenV verbeterplannen opgesteld en verbetertrajecten in gang gezet. Deze initiatieven hebben er in 2020 nog niet toe geleid dat de tekortkomingen in het beheer van voorschotten, verplichtingen, derdenrekeningen en memo- en herstelboekingen zijn opgelost. Het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie (ernstige) fouten bevat, bestaat hierdoor nog steeds.

Tot slot hebben wij dit jaar geconstateerd dat het personeelsbeheer bij het ministerie niet volledig op orde is, met name bij DJI. Uit onze controles zijn relatief veel gevallen naar voren gekomen waar sprake was van onjuiste toepassing van personele regelgeving en van tekortkomingen in de personeelsdossiers. Wij merken het personeelsbeheer daarom aan als een aandachtspunt.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Figuur 4 Onvolkomenheden bij Ministerie van JenV (VI)

Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Afpakketen		✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaringen			✗	✗	▶
3. Financiële administraties en verantwoording			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
4. Subsidie- en bijdragenbeheer	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Afpakketen: verbeteracties in gang gezet, effecten verwacht in 2021

“Met het afpakken van criminele verdiensten worden criminelen geraakt op een plek waar het pijn doet, namelijk hun portemonnee. Door deze aanpak hebben verdachten geen profijt van hun daden en wordt duidelijk gemaakt dat misdaad niet loont.” Dit is volgens de website van het Openbaar Ministerie een belangrijke beleidsdoelstelling van de minister van JenV. De ‘afpakketen’ vormt een belangrijk onderdeel binnen de strafrechterketen dat tot doel heeft criminele verdiensten van veroordeelden af te nemen. Om dit op een effectieve manier te kunnen doen is goede afstemming tussen alle betrokken partijen van belang. Het OM werkt daartoe nauw samen met de Nationale Politie, de 4 bijzondere opsporingsdiensten van het Rijk,¹ de Koninklijke Marechaussee, de Rechtspraak, de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Domeinen Roerende Zaken, het ‘verkoopkantoor’ van de roerende eigendommen van de Nederlandse staat.

Alle afgepakte gelden en goederen moeten correct worden bewaard en geadmistreerd. Dit beheer binnen de afpakketen vormt al enkele jaren een probleem; wij hebben dit voor het eerst gesignaleerd naar aanleiding van de jaarverantwoording over 2016. De afgelopen jaren is gebleken dat het voor het Ministerie van JenV niet eenvoudig is om de problematiek op te lossen. De aanpak ervan is complex, vergt tijd en vormt een meerjarig proces.

Vorig jaar constateerden wij dat er nog maar weinig structurele verbetering zichtbaar was in het beheer van geld en goederen binnen de afpakketen. Er waren nog onvoldoende verbetermaatregelen genomen en een uniforme werkwijze en eenduidige afspraken tussen de ketenpartners over de beheerprocessen ontbraken, mede doordat er geen partij was aangewezen die regie en verantwoordelijkheid op zich nam voor het functioneren van de keten als geheel.

Beeld in 2020

Ontnemingsmaatregelen

Wij constateren dat de minister in 2020 nog geen structurele maatregelen heeft genomen die bijdragen aan een juiste en tijdige registratie van ontnemingsmaatregelen en een tijdige overdracht daarvan aan het CJIB.

Er zijn wel maatregelen genomen om het verbeterproces in gang te zetten. Zo is een projectleider Openstaand Recht aangesteld.

Ook heeft het ministerie, om een soepele overdracht van ontnemingsmaatregelen aan het CJIB te bevorderen, samen met ketenpartners een format ontworpen voor een geleideformulier waarop relevante zaakgerelateerde informatie kan worden vermeld. Het is een stap in de goede richting maar het effect van deze maatregelen was in 2020 echter nog niet zichtbaar. Het is daarom voor ons nog niet mogelijk om vast te stellen of deze maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan een juiste en tijdige registratie van executeerbare ontnemingsmaatregelen en een tijdige overdracht hiervan aan het CJIB. Een tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen is belangrijk, want hoe langer er wordt gewacht met het uitvoeren van een vordering, des te groter de kans wordt dat zij oninbaar wordt. Ontnemingsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld verjaren.

Verantwoording van geldelijke zaken

Wij constateren dat het OM op dit moment nog steeds geen goed inzicht heeft in het aantal in beslag genomen geldelijke zaken, noch in de actuele status en de waarde ervan. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Er zijn wel specifieke registratievoorschriften opgesteld om het geldelijk beslag inzichtelijk te maken, maar deze waren eind 2020 nog niet door het OM vastgesteld.
- Het OM beschikt niet over een eenduidige definitie van de geldelijke zaken die in beslag kunnen worden genomen.²
- Het vaststellen van de reële waarde van in beslag genomen geldelijke zaken blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, doordat de waarderinggrondslag uit de rijksbegrotingsvoorschriften niet altijd passend is.³
- De informatiesystemen die het OM gebruikt zijn niet toegesneden op het identificeren van geldelijke zaken.

Deze factoren hebben ertoe geleid dat het Ministerie van JenV in 2020 nog onvoldoende in staat was om de in beslag genomen geldelijke zaken te verantwoorden in de departementale saldibalans van JenV. Voor het verantwoordingsjaar 2020 heeft het ministerie op dit punt uitstel gekregen van het Ministerie van Financiën. De genoemde knelpunten vragen het komende jaar om aandacht. De minister van JenV zal de aanpak ervan in 2021 nader moeten uitwerken, in overleg met het Ministerie van Financiën, het OM en de Auditdienst Rijk (ADR).

Registratie van goederenbeslag

Wij constateren dat in 2020 belangrijke initiatieven zijn genomen ter verbetering van het beheer van het goederenbeslag. Het OM heeft een portefeuillehouder aangewezen en een nieuw 'verbeterplan beslag' opgesteld. Binnen het OM zijn de verantwoordelijkheden rond het beheer van het goederenbeslag toegewezen. Verder heeft het OM

registratievoorschriften opgesteld om de uniforme beslagadministratie te verbeteren. Het OM is daarnaast bezig om met de Nationale Politie afspraken uit te werken over het verbeteren van het ketenbeslagsysteem. De doelstelling is om het nieuwe systeem in 2023 te implementeren.

Het is een stap in de goede richting, maar de hiervoor genoemde initiatieven hebben in 2020 nog niet geleid tot zichtbare resultaten in het beslagbeheer. Dit betekent dat het OM het afgelopen jaar nog steeds onvoldoende actueel inzicht had in hetgeen in beslag genomen was door opsporingsinstanties en in de registratie van de in beslag genomen goederen bij Domeinen Roerende Zaken, in relatie tot de status van de bijbehorende strafzaak. Als gevolg hiervan was er ook in 2020 nog sprake van beheerrisico's rond het goederenbeslag. Deze risico's betroffen onder meer het niet (tijdig) besluiten op het beslag, het administratief zoekraken van in beslaggenomen goederen en vermijdbare waardevermindering en/of onnodige hoge kosten voor opslag van goederen.

Conclusie

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de in gang gezette verbeteracties stappen in de goede richting zijn, maar nog aandacht behoeven in 2021. Wij beoordelen de beheersing van de afpakketen van het Ministerie van JenV over 2020 daarom als een onvolkomenheid.

4.3.2 Prestatieverklaringen: verbeteringen, maar nog niet het gewenste resultaat

Een prestatieverklaring (inclusief onderbouwing) is de formele bevestiging dat een betaald product of een betaalde dienst daadwerkelijk is geleverd, dat de levering aan de eisen voldoet en dat de leverancier de afgesproken prijs in rekening heeft gebracht. Dit alles is nodig om de rechtmatigheid van de betaling te kunnen aantonen. Als de prestatieverklaring bij een betaling ontbreekt en zodoende niet kan worden vastgesteld of de bijbehorende levering heeft plaatsgevonden, kan dit leiden tot een onzekerheid in de financiële rechtmatigheid.

Beeld in 2018 en 2019

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij voor het eerst extra aandacht gevraagd voor het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop binnen het Ministerie van JenV. Wij hadden in de departementale administratie namelijk diverse betalingen aangetroffen waarvan de bijbehorende prestatieverklaring in eerste instantie ontbrak, hetgeen tot onzekerheden in de rechtmatigheid had geleid. Ook waren wij gestuit op diverse prestatieverklaringen die niet

aan de eisen voldeden. Omdat de situatie niet genoeg verbeterde, hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2019 een onvolkomenheid gerapporteerd op het punt van de prestatieverklaringen.

Beeld in 2020

Wij zien dat in 2020 is gewerkt aan optimalisatie van het proces rond prestatieverklaringen en aan het creëren van meer bewustzijn op dit vlak. Zo is er JenV-breed een actieplan opgesteld om verbeteringen aan te brengen in de werkwijze bij het opstellen van de prestatieverklaringen. Er is onder meer een werkgroep opgericht die sinds juli 2020 regelmatig samenkomt. Verder heeft het Ministerie van JenV de kaders rond prestatieverklaringen aangescherpt en geïnvesteerd in het toezicht hierop via interne deelwaarnemingen.

Daarnaast is in samenwerking met de ADR geïnventariseerd om met behulp van data-analyse sneller inzicht te krijgen in het al dan niet aanwezig zijn van documenten die samenhangen met een financiële transactie, zoals de prestatieverklaring. Het eerste deel van de data-analyse, de aanwezigheid van een bijlage bij de gelabelde kostensoorten, is reeds in 2020 geïmplementeerd. Het tweede deel, de kwaliteit van de bijlage, is momenteel in ontwikkeling.

Voorgaande verbetermaatregelen hebben in het afgelopen jaar helaas nog onvoldoende effect gehad. Zo constateren we dat bij DJI en NFI in 23%, respectievelijk 16% van de onderzochte gevallen er geen prestatieverklaring aanwezig was of een prestatieverklaring van onvoldoende kwaliteit. Ook zijn prestatieverklaringen vaak nog niet op de afgesproken wijze vastgelegd in het financiële systeem Leonardo.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen beoordelen wij het proces rond het afgeven van prestatieverklaringen van het Ministerie van JenV over 2020 nog als een onvolkomenheid.

We bevelen de minister van JenV aan om:

- verder te gaan met het creëren van meer bewustzijn over het belang van een goede naleving van de regels voor het opnemen van prestatieverklaringen in de financiële administratie;
- de (periodieke) interne controles naar de aanwezigheid en de kwaliteit van prestatieverklaringen voort te zetten en te optimaliseren;

- een controlemoment in te bouwen voorafgaand aan het moment van betaling, waarop expliciet wordt vastgesteld dat de prestatieverklaring op orde is.

4.3.3 Financiële administraties en verantwoording

In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar constateerden wij dat de administratieve discipline bij het Ministerie van JenV verbetering behoeft. Wij signaleerden met name tekortkomingen in het beheer van voorschotten, verplichtingen, derdenrekeningen en memo- en herstelboekingen. Door deze tekortkomingen in de financiële administraties en verantwoordingen loopt het ministerie het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie (ernstige) fouten bevat.

Beeld in 2020

In 2020 heeft het ministerie verbeterplannen opgesteld en verbetertrajecten in gang gezet. Ondanks de inspanningen hebben wij in 2020 in de administraties en verantwoordingen van het ministerie opnieuw tekortkomingen vastgesteld die aandacht behoeven. Een belangrijk knelpunt betreft de onzorgvuldige eerste aanlevering respectievelijk registratie van verplichtingen door beleidsdirecties. Hierdoor is onevenredig veel aandacht en capaciteit nodig voor het uitvoeren van toezicht. Dit schaadt de doelmatigheid van het financieel beheer.

Voorschotten- en verplichtingenbeheer

Dit jaar hebben we geconstateerd dat er bij het Ministerie van JenV maatregelen zijn genomen om het voorschotten- en verplichtingenbeheer te verbeteren. Zo heeft het operationeel worden van het subsidieportaal (SUBP) per 1 januari 2020 een positieve impuls gegeven aan het voorschotten- en bijdragenbeheer (zie ook § 4.4.1). De maatregelen hebben geleid tot een duidelijke verbetering in het tijdig en juist registreren van nieuwe verplichtingen. Het Ministerie van JenV heeft echter bij haar eindejaarswerkzaamheden geconstateerd dat een groot aantal inkoopverplichtingen niet tijdig was geactualiseerd en dat een aantal subsidieverplichtingen niet voor registratie was aangeboden. Hoewel de financiële impact van deze fouten beperkt was en de jaarverantwoording achteraf alsnog is gecorrigeerd, onderstreept deze bevinding dat blijvende aandacht nodig is voor het verplichtingenbeheer, met name bij de afsluiting van het boekjaar.

Ook bij het voorschottenbeheer waren achteraf nog correcties nodig om te komen tot een juiste en volledige financiële verantwoording. Het ging om een drietal correcties met een gezamenlijke omvang van circa € 230 miljoen. Risicogericht toezicht op het

juist en tijdig boeken van individuele voorschotten met een materiële omvang verdient aandacht. Verder blijft het afwickelen van oude openstaande voorschotten een zorgpunt bij het Ministerie van JenV.

Derdenrekeningen

Op een derdenrekening van een ministerie kunnen uiteenlopende ontvangsten en uitgaven worden vastgelegd, zoals: ontvangsten uit subsidies, cofinanciering en uitgaven die bij derde partijen kunnen worden gedeclareerd. Vorig jaar stelden wij vast dat het beheer van de derdenrekeningen van het Ministerie van JenV niet voldeed aan de eisen. Het bestuursdepartement en specifiek de Dienst Terugkeer en Vertrek bleken onvoldoende in staat zich te verantwoorden over de besteding van bedragen die zij van derde partijen hadden ontvangen.

Het afgelopen jaar heeft het Ministerie van JenV maatregelen genomen om het beheer van derdenrekeningen te verbeteren. Deze maatregelen betreffen onder meer:

- het specificeren van openstaande saldi; en
- het uniformeren en bewaken van de tijdigheid van de periodieke controlewerkzaamheden rond gesubsidieerde projecten waarvoor de ontvangsten en uitgaven worden vastgelegd op een derdenrekening.

Tegelijkertijd stellen wij vast dat het doorgronden van de onderbouwing van complexere mutaties op derdenrekeningen nog steeds een moeizaam proces is dat onevenredig veel tijd vraagt van alle betrokkenen. Dit komt doordat relevante gegevens onduidelijk zijn vastgelegd, de vereiste verbandscontroles niet zijn uitgevoerd en/of de benodigde bewijsstukken ontbreken. Ook worden de kosten van gesubsidieerde projecten regelmatig pas laat doorbelast. De Dienst Terugkeer en Vertrek beschikt inmiddels over een specifieke procesbeschrijving en werkinstructie voor het onderbouwen van financiële transacties op derdenrekeningen; bij andere onderdelen van het ministerie ontbreekt zo'n voorgeschreven werkwijze vooralsnog.

Memo- en herstelboekingen

Wanneer de onderbouwing van zogenoemde memo- en herstelboekingen in de financiële administratie ontbreekt, kan (achteraf) niet worden vastgesteld of deze boekingen rechtmatig en juist zijn. Vorig jaar stelden wij vast dat dit bij het Ministerie van JenV regelmatig voorkwam.

Inmiddels zien we een duidelijke verbetering in het beheer van memo- en herstelboekingen. Het Centrum Financiële Administratie (CFA) beoordeelt tegenwoordig de memo- en herstelboekingen 'aan de voorkant'. Op die manier wordt de kwaliteit van de boekingen in het financieel systeem gewaarborgd. Daarnaast wordt nu in de

financiële administratie systeemtechnisch afgedwongen dat bij een memo- of herstelboeking altijd een bijlage wordt toegevoegd. Daarmee is verzekerd dat de onderbouwing van deze boekingen aanwezig is alvorens een dergelijke boeking wordt geregistreerd. Hiermee wordt voldaan aan de interne voorschriften van het Ministerie van JenV.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen concluderen wij dat er duidelijke verbeteringen zichtbaar zijn in het financieel beheer van het Ministerie van JenV, maar dat er nog wel onderdelen zijn die aandacht behoeven. Wij beoordelen het beheer van de financiële administraties en de totstandkoming van verantwoordingen van het Ministerie van JenV over 2020 daarom nog als een onvolkomenheid.

We bevelen de minister van JenV aan om blijvend zicht te houden op de voortgang van verbetermaatregelen rond de financiële administraties en verantwoordingen, en waar nodig tijdig bij te sturen.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Subsidie- en bijdragenbeheer op orde, in opzet én in de praktijk

Het Ministerie van JenV kent jaarlijks financiële bijdragen toe aan uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen en de Nationale Politie en de Autoriteit Persoonsgegevens, die taken verrichten op het terrein van justitie en veiligheid en daarmee bijdragen aan de doelstelling en verantwoordelijkheid van de minister.

Ook stelt de minister jaarlijks subsidies beschikbaar aan 'derden': organisaties die niet ressorteren onder het ministerie maar werkzaamheden uitvoeren die van belang zijn voor een specifieke doelstelling van de minister. Denk hierbij aan organisaties als de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken en Slachtofferhulp Nederland.

Zoals ieder jaar hebben wij ook in 2020 beoordeeld of het financieel beheer rond de bijdragen en subsidies die het ministerie verstrekt, op orde is. Van belang is daarbij vooral dat er binnen het departement sprake is van een sluitende toezichtcyclus, bestaande uit risicoanalyse, toekenning, betaling, vaststelling, evaluatie en eventuele sanctie.

Beeld in 2019

Vorig jaar constateerden wij dat het subsidie- en bijdragenbeheer van het ministerie in opzet sterk was verbeterd. In de praktijk kon deze verbetering echter nog niet worden aangetoond. Om die reden handhaafden wij op dat moment de onvolkomenheid die wij eerder bij het subsidie- en bijdragenbeheer hadden gesignaleerd.

Beeld in 2020

Inmiddels hebben wij vastgesteld dat de minister in 2020 de positieve lijn van het voorgaande jaar heeft voortgezet. Zo is de uitvoering van het subsidiebeheer met het operationeel worden van het subsidieportaal (SUBP) per 1 januari 2020 gecentraliseerd. Dit heeft gezorgd voor een duidelijke verbetering en minder fouten. De processen in het subsidiebeheer zijn ingericht en de procedures zijn inmiddels grotendeels beschreven. Ondertussen is ook het wetsvoorstel van de nieuwe Kaderwet door de Tweede Kamer aangenomen. Verder is in 2020 aangetoond dat de planning- en controlcyclus rond het subsidie- en bijdragenbeheer goed werkt. Dit betekent dat er nu daadwerkelijk sprake is van een sluitende toezichtcyclus. Op slechts enkele onderdelen zien we nog ruimte voor verdere verbetering. Zo kunnen de risicoanalyses nog verder worden aangescherpt.

Conclusie

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de minister van JenV voldoende opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen. De onvolkomenheid in het subsidie- en bijdragenbeheer is daarmee naar ons oordeel opgelost.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Personeelsbeheer bij Ministerie van JenV niet volledig op orde

Het is van belang dat binnen ministeries de regels voor het personeelsbeheer uniform en juist worden toegepast. Dit verkleint het risico dat er fouten worden gemaakt of dat er bijvoorbeeld vertrouwelijke informatie wordt gedeeld met mensen die niet bevoegd zijn deze informatie in te zien. Ook reduceert een juiste toepassing van de regels voor het personeelsbeheer het risico dat toelages niet op de juiste manier aan medewerkers worden toegekend.

Managers vormen een cruciale schakel bij de juiste toepassing van personele regelgeving. De zogenoemde 'kan-bepalingen' uit de cao van het Rijk bieden managers namelijk de ruimte om beslissingen te nemen, ook beslissingen met een financiële

impact. Er zitten op dit punt bij het Ministerie van JenV knelpunten in het proces van het personeelsbeheer, die bij onze controles van de personele uitgaven meermaals zijn gesignaleerd.

Beeld in 2020

Om de knelpunten in het personeelsbeheer structureel op te lossen heeft het Ministerie van JenV procesbeschrijvingen opgesteld en een trainingsprogramma voor nieuwe managers opgezet. Ook voert het ministerie interne controles uit en laat het controles uitvoeren door P-Direkt, de hr-dienstverlener van het Rijk. Verder heeft het ministerie in overleg met P-Direkt video-instructies gemaakt ter ondersteuning van zijn managers.

Ondanks deze maatregelen en inspanningen komen bij controles, zowel van het ministerie zelf als van de Auditdienst Rijk nog steeds relatief veel gevallen naar voren waarbij sprake is van onjuiste toepassing van regels en van tekortkomingen in de personeelsdossiers. Het gaat in deze gevallen om:

- het niet volgen van de voorwaarden voor het toekennen van een hogere salarisschaal dan de formatieschaal (overbezoldiging);
- het niet volgen van de regels voor het toekennen van toelagen en declaraties en/of voor de duur van de toekenning van toelagen en declaraties;
- het niet goed vastleggen van toegekende toelagen en declaraties in het dossier en de monitoring daarop op verschillende niveaus;
- het ontbreken van belangrijke documenten in de personeelsdossiers, zoals verklaringen omtrent het gedrag (VOG's) en kopieën van identiteitsbewijzen.

Deze tekortkomingen in het personeelsbeheer komen, ondanks de frequente interne controles, vooral voor bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dit is een omvangrijke organisatie, wat de beheersing van de personele processen relatief lastig maakt.

Conclusie en aanbevelingen

Wij beoordelen het proces rond het personeelsbeheer van het Ministerie van JenV over 2020 als een aandachtspunt. We bevelen de minister van JenV het volgende aan:

- Evalueer de maatregelen rond het tijdig en volledig in personeelsdossiers opnemen van belangrijke documenten zoals een VOG en een kopie identiteitsbewijs, scherp deze maatregelen waar nodig aan en completeer dossiers waar nodig.
- Analyseer de uitkomsten van controles. Scherp op basis daarvan waar nodig de bestaande kaders aan, stel nieuwe kaders op of geef meer uitleg.

- Versterk de monitoring vanuit het Ministerie van JenV door de onderdelen van het departement periodiek te laten rapporteren over belangrijke indicatoren uit het personeelsbeheer, conform een standaardformat. Het is niet alleen belangrijk dat de departementsonderdelen informatie verstrekken over de naleving van de regels en interne procedures, maar ook dat ze aangeven welke acties zij ondernemen om geconstateerde tekortkomingen in het vervolg te voorkomen.

4.5.2 Lifecyclemanagement

Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap

Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap wordt ook wel lifecyclemanagement genoemd. Een goed ingericht lifecyclemanagementproces⁴ verkleint het risico dat niet-functionerende IT-systemen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verstoren. Afgelopen jaar werd de waarde van IT-systemen zichtbaarder dan ooit. Dankzij snelle aanpassingen van IT-systemen konden financiële steunmaatregelen voor burgers en bedrijven snel worden opgezet en uitgevoerd. Dankzij een robuuste IT-infrastructuur en toepassingen konden tienduizenden ambtenaren van de ene op de andere dag vanuit huis hun werk voortzetten. Juist in tijden van crisis is het belangrijk dat IT-systemen snel en gemakkelijk aangepast kunnen worden aan een nieuwe realiteit. Ook is het belangrijk dat IT-systemen robuust genoeg zijn om grote pieken in het gebruik aan te kunnen. Goed ingericht en planmatig uitgevoerd onderhoud van de IT-systemen draagt bij aan de inzetbaarheid van IT en zo aan de continuïteit van de overheidsdienstverlening.

De departementale chief information officer (CIO) is de belangrijkste adviseur van de minister op het gebied van het IT-landschap van het ministerie. Deze CIO is verantwoordelijk voor “het ontwikkelen en coördineren van lifecyclemanagement in het hele departement” en zorgt ervoor dat op het niveau van het hele ministerie planmatig onderhoud van de IT-systemen op orde is. Deze rol van de departementale CIO is opgenomen in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 (BZK 2020).

Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap begint met het hebben van inzicht in dat landschap, inclusief de bijbehorende levensfase, risico's en financiële aspecten van de IT-systemen. Dat inzicht is immers de noodzakelijke basis voor het aanpakken van verouderde systemen, voor het bij de tijd houden van systemen die belangrijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, en voor het kunnen maken van keuzes over de inzet van IT-experts en geld. Vorig jaar waren er grote verschillen in de mate waarin de departementale CIO inzicht had in het IT-landschap van het hele ministerie. In het verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben wij onderzocht in hoeverre de CIO van het Ministerie van JenV inzicht heeft in het IT-landschap.

Centraal inzicht in IT-landschap verbeterd

Het totale inzicht dat de departementale CIO heeft over de applicaties in het IT-landschap is groter dan vorig jaar. Dit geldt specifiek voor systemen die vitaal zijn voor de kritische strategische processen. We hebben nog wel de kanttekening dat het inzicht in de financiële aspecten van de applicaties verder moet toenemen.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019

Wij constateerden in 2019 dat de CIO van het Ministerie van JenV nog geen volledig beeld had van de risicovolle applicaties in het IT-landschap. Op centraal niveau moest het inzicht in de levenscyclus en financiële aspecten van IT-applicaties verbeteren.

Binnen het Ministerie van JenV is afgesproken dat de decentrale onderdelen verantwoordelijk blijven voor hun eigen bedrijfsvoering, maar dat het departement ook een overkoepelende verantwoordelijkheid heeft. In 2020 heeft dit geleid tot een applicatielifecyclemanagement (ALCM)-rapportage. De departementale CIO ziet toe op de toekomstbestendigheid van de kritieke applicaties binnen het ministerie via de ALCM-rapportage. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ALCM ligt bij de CIO's van de afzonderlijke organisaties.

Het inzicht van de departementale CIO is verbeterd voor de kritieke applicaties van het ministerie. In de ALCM-rapportage beperkte het inzicht in de financiële kwaliteit zich tot de helft van de kritieke applicaties. In de totale IT-kosten is wel onderscheid gemaakt in de kosten van de verschillende levenscyclussen (instandhouding, vernieuwing en doorontwikkeling).

Conclusie en aanbeveling

Wij constateren dat het inzicht van de CIO in het IT-landschap van het ministerie groter is dan vorig jaar. De minister heeft opvolging gegeven aan onze aanbeveling om het inzicht te verbeteren. Wel bevelen wij aan om dit inzicht verder uit te bouwen en ook te vergroten naar de niet-kritieke applicaties en naar een volledig financieel beeld van alle kritieke applicaties.

4.5.3 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de

Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen

Bij het Ministerie van JenV oordeelden we in 2019 dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging voldoende beheerst werden. Wel deden we 2 aanbevelingen. Onze aanbeveling om te zorgen voor een adequaat beheer en overzicht van de documentatie over informatiebeveiliging is opgevolgd. Hierdoor weten medewerkers hoe te handelen bij bijvoorbeeld het melden van informatiebeveiligingsincidenten. Met het programma *Weerbaar JenV* brengt het Ministerie van JenV de processen aanvullend onder de aandacht van medewerkers.

De aanbeveling om te zorgen voor een volledige implementatie en verankering van de escalatieprocedure is ook opgevolgd. Hierdoor kan het Ministerie van JenV adequaat reageren en communiceren bij een crisissituatie in de informatiebeveiliging. De escalatieprocedure is vastgesteld en het Ministerie van JenV heeft ervoor gezorgd dat volgens dit proces gewerkt wordt. In 2020 heeft het ministerie geoefend om het proces te verankeren in de organisatie.

Hiernaast onderzochten we de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Voor videovergaderen maakte het Ministerie van JenV in 2020 gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond de informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. Het Ministerie van JenV heeft vooruitlopend op deze risicoanalyse zelf de risico's van verschillende videobelmiddelen op het gebied privacy en informatiebeveiliging gewogen. Op basis van deze afweging, en een voorlopige richtlijn van CIO Rijk, is bewust gekozen voor gebruik van WebEx. Als voorwaarde voor veilig gebruik mocht

WebEx in 2020 bij het Ministerie van JenV niet worden gebruikt voor het bespreken van vertrouwelijke informatie op rubriceringsniveau (het niveau van vertrouwelijkheid) 'Departementaal Vertrouwelijk' of hoger. Door vooruitlopend op de risicoanalyse van CIO Rijk zelf al een risicoafweging te maken, toont de minister van JenV zijn verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging op het eigen ministerie. Daarmee onderscheidt het Ministerie van JenV zich in positieve zin van de meeste andere onderdelen van het Rijk. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

Ook voor het gebruik van WhatsApp en andere berichtenapps heeft het Ministerie van JenV een eigen expliciete risicoafweging gemaakt en een richtlijn vastgesteld. Deze richtlijn volgt de geldende rijksbrede voorschriften en gaat daarnaast in op het gebruik van berichtenapps in communicatie met burgers en bedrijven. Het gebruik van WhatsApp wordt door het Ministerie van JenV toegestaan, mits medewerkers de gebruikersvoorschriften volgen. Zo gelden er eisen voor de archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Veiligheidsbewustzijn is van belang om te waarborgen dat alle medewerkers hun verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging begrijpen. Het Ministerie van JenV brengt medewerkers via awareness-trainingen, intranetberichten en e-mails op de hoogte van de gebruikersvoorschriften en richtlijnen voor veilig gebruik van ICT, waaronder WebEx en WhatsApp. Bijvoorbeeld het voorschrift om geen (persoons)vertrouwelijke informatie te delen via berichtenapps. In de berichten speelt het Ministerie van JenV in op actuele dreigingen. Een voorbeeld hiervan is een bericht over het risico op overname van WhatsApp-accounts. Het Ministerie van JenV is in 2020 door een ander departement voor dit risico gewaarschuwd na een incident aldaar.

Conclusie

De minister van JenV heeft de aanbeveling ten aanzien van het beheer en overzicht van de documentatie over informatiebeveiliging opgevolgd. Ook de aanbeveling om volledig volgens de escalatieprocedure bij informatiebeveiligingsincidenten te werken is opgevolgd. Gecombineerd met de bevindingen ten aanzien van de werking van het risico- en incidentmanagement voor WebEx en WhatsApp, concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging voldoende worden beheerst binnen het Ministerie van JenV.

Wij maken van de gelegenheid gebruik om de minister van JenV en de Tweede Kamer te wijzen op de conclusie en aanbeveling in ons rapport uit 2020 over de cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol (Algemene Rekenkamer, 2020). We verwijzen hierbij naar de voortvarende wijze waarop de minister van Infrastructuur en Waterstaat de aanbevelingen uit ons rapport uit 2019 over de cybersecurity van vitale waterwerken bij Rijkswaterstaat heeft opgepakt en hierover periodiek rapporteert aan de Tweede Kamer.

4.5.4 Gevolgen coronacrisis bij JenV-instellingen: beheerste aanpak

We hebben onderzocht welke knelpunten zich in 2020 als gevolg van de coronacrisis hebben voorgedaan in de bedrijfsvoering van ‘instellingen op afstand’ die onder het Ministerie van JenV ressorteren. Ook hebben we gekeken hoe het departement daarop heeft gereageerd.

De focus in ons onderzoek lag bij de rol van het ministerie als opdrachtgever en toezichthouder van 7 instellingen die belangrijke taken uitvoeren op het beleidsterrein justitie en veiligheid, zoals de IND, DJI en de (onafhankelijke, maar door de minister van JenV gefinancierde) Raad voor de rechtspraak.

Financiële knelpunten

Extra kosten en omzetverlies

Wij hebben gekeken naar de relatie tussen het ministerie en alle 5 agentschappen van het ministerie. Daarnaast hebben we gekeken naar de relatie van het ministerie met de Raad voor de rechtspraak en het OM. Wij hebben vastgesteld dat zich bij deze 7 door ons onderzochte instellingen financiële knelpunten hebben voorgedaan die voortvloeiden uit de coronamaatregelen van de overheid: het moeten thuiswerken, het moeten aanpassen van de bedrijfsvoering en het tijdelijk moeten sluiten van vestigingen. Dit bracht kosten met zich mee en zorgde voor verlies van omzet als gevolg van de financieringssystematiek.

Voorbeelden van extra kosten en omzetverlies

Bij een aantal van de door ons onderzochte instellingen is in 2020 minder verloop opgenomen dan toegekend. Er ontstonden daardoor ‘verlofstuwmeren’, die voor de instellingen kostenposten voor de toekomst met zich meebrachten. Ook de thuiswerkfaciliteiten die de instellingen moesten verzorgen voor hun medewerkers, brachten extra kosten met zich mee. Daarnaast traden bij sommige instellingen omzetverliezen op doordat bijvoorbeeld rechtszaken geen doorgang konden vinden.

Rol ministerie: toezicht en monitoring

De minister heeft de toezichtsfunctie ten aanzien van de instellingen op afstand kunnen vervullen binnen de normale planning- en controlcyclus. De minister heeft in 2020 de instellingen op afstand viermaal om extra financiële informatie gevraagd om meer inzicht te krijgen in de coronakosten.

Knelpunten in de taakuitvoering

Teruglopende productie bij de instellingen

De door ons onderzochte instellingen hebben in 2020 de met het departement afgesproken productie niet volledig kunnen realiseren. In sommige gevallen kwam dit doordat locaties als gevolg van de lockdown moesten sluiten. Dit probleem speelde bijvoorbeeld bij de IND en bij de Raad voor de rechtspraak.

In andere gevallen liep de productie terug als gevolg van een daling in de vraag. Zo kreeg de screeningsautoriteit Justis veel minder aanvragen binnen voor het afgeven van verklaringen omtrent gedrag.

Situatie bij IND en Raad voor de rechtspraak nader bekeken

Wij hebben in ons onderzoek een nadere analyse verricht bij de Raad voor de rechtspraak en de IND. Deze 2 organisaties zijn zelf voor hun taakuitvoering in staat gebleken om de gevolgen van de coronacrisis voor de bedrijfsvoering op te vangen. Hiervoor waren geen aanvullende maatregelen of interventies nodig vanuit het Ministerie van JenV. Wel was steun van het ministerie nodig om gebruik te kunnen maken van de faciliteiten die in bepaalde tijdelijke wet- en regelgeving waren vastgelegd. Deze tijdelijke wet- en regelgeving maakte het bijvoorbeeld voor de Raad voor de rechtspraak mogelijk om gebruik te maken van (meer) elektronische middelen zoals telehoren om verdachten buiten de rechtszaal te kunnen spreken.

De achterstanden in de productie die de Raad voor de rechtspraak en de IND hebben opgelopen – zoals een geringer aantal afgehandelde rechtszaken als gevolg van de tijdelijke sluitingen van rechtbanken en vertragingen in de behandeling van asielaanvragen – zullen nog doorwerken in 2021.

Rol ministerie: overleg en afspraken

De coronacrisis heeft in 2020 steevast op de agenda gestaan van het strategisch bedrijfsvoeringsberaad van het Ministerie van JenV. Binnen de reguliere overlegstructuren met de instellingen heeft het ministerie zich als opdrachtgever gericht op een zodanige begeleiding dat de productieafspraken ondanks de coronacrisis zoveel mogelijk zouden kunnen worden gerealiseerd. De aan de coronacrisis gerelateerde problemen die binnen de reguliere cyclus zijn besproken, komen terug in de reguliere

rapportages van de instellingen. Met sommige instellingen is als gevolg van de coronacrisis een aantal extra overleggen ingesteld. Dit was onder andere aan de orde binnen de asielketen.

Ondersteuning instellingen vanuit ministerie

De minister van JenV heeft via de tweede suppletoire begroting 2020 de 7 onderzochte instellingen in totaal bijna € 56 miljoen vergoeding toegekend voor de extra kosten waarmee zij als gevolg van de coronacrisis te maken kregen. Mede door deze hulp hebben de instellingen hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen aan de coronacrisis. De minister zal op grond van comptabele regelgeving moeten voorkomen dat de instellingen als gevolg van de verliezen in 2020 een negatief eigen vermogen krijgen. We lichten een en ander hieronder nader toe.

Vergoeding van kosten

In zijn tweede suppletoire begroting voor 2020 heeft de minister van JenV voor 2020 aan alle instellingen op afstand tezamen € 117 miljoen toegekend als suppletoire vergoeding voor de extra coronakosten. Van deze vergoeding was ongeveer € 56 miljoen bestemd voor de 7 instellingen uit ons onderzoek. De financiering van de vergoedingen werd deels afgedekt met € 60 miljoen die het ministerie bij de tweede suppletoire begroting 2020 aan extra begrotingsgeld had ontvangen van het Ministerie van Financiën. De bijdrage voor de taakuitvoering van de IND is in 2020 incidenteel per saldo € 38 miljoen verminderd als gevolg van lagere uitgaven, onder andere vanwege de coronacrisis (zie ook hierna).

De minister van JenV heeft zijn toewijzing van de vergoedingen voor coronakosten gebaseerd op de kostenopgave voor 2020 die de instellingen in september 2020 naar de minister hebben opgestuurd.

Tabel 2 toont de coronakosten die de 7 instellingen hebben opgegeven en hoeveel extra budget ze daarvoor hebben ontvangen.

Tabel 2 Coronakosten van de instellingen en dekking daarvan door het ministerie

	Opgave coronakosten voor 2020 per september 2020	Extra begrotingsgeld bij 2e supplettoire wet voor corona-uitgaven
Raad voor de rechtspraak*	€ 48,8 miljoen	€ 12,5 miljoen
Openbaar Ministerie*	€ 3,5 miljoen	€ 5,5 miljoen
Dienst Justitiële Inrichtingen	€ 37,9 miljoen	€ 32,4 miljoen
Immigratie- en Naturalisatiedienst	€ 3,1 miljoen	€ 1,9 miljoen
Centraal Justitieel Incassobureau	€ 4,0 miljoen	€ 2,0 miljoen
Nederlands Forensisch Instituut	€ 1,7 miljoen	€ 1,0 miljoen
Screeningsautoriteit Justis	€ 0,4 miljoen	€ 0,5 miljoen
Totaal	€ 99,4 miljoen	€ 55,8 miljoen

* De Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie worden gefinancierd uit de JenV-begroting maar hebben een onafhankelijke positie; de overige 5 instellingen uit deze tabel zijn agentschappen van het moederdepartement.

Bij de meeste instellingen zijn niet alle kosten als gevolg van de coronacrisis vanuit de JenV-begroting vergoed. Het grootste bedrag aan opgevoerde kosten dat niet door de minister is vergoed, betreft € 40,5 miljoen⁵ van de opgegeven € 48,8 miljoen bij de Raad voor de rechtspraak. Aan de andere kant heeft de Raad € 3,2 miljoen extra gekregen ter dekking van de vergoeding die aan medewerkers is betaald voor het thuiswerken. Deze vergoeding had de Raad niet opgevoerd. Het OM ontving méér geld dan men aan kosten had opgegeven. Dat komt doordat de minister besloot om afzonderlijk extra budget toe te kennen voor het uitbetalen van de thuiswerkvergoeding aan de werknemers volgens de Rijks-cao. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft niet alle opgegeven kosten vergoed gekregen die gemoeid waren met de vergoeding voor thuiswerken. Verder zijn de kosten van verlofstuwmeren en de door de instellingen betaalde aanschafkosten van thuiswerkfaciliteiten voor medewerkers niet vergoed. Alleen bij het OM heeft het Ministerie van JenV deze laatste kosten wél vergoed.

De IND heeft een andere behandeling gekregen van het ministerie dan de overige door ons onderzochte instellingen. Deze dienst, een agentschap van het ministerie, ontving in 2020 op voorhand een bedrag van € 47 miljoen als compensatie voor het verwachte exploitatieverlies door de lagere omzet. Het ministerie deed dit met het oog op de continuïteit van de dienst. Vanwege de lagere productie door de coronacrisis had de IND een lagere productiegerelateerde omzet van de opdrachtgever. De dienst heeft aan kostenbeheersing gedaan, maar kon desondanks de kosten niet

zodanig omlaag brengen dat een exploitatieverlies kon worden vermeden. Op korte termijn mensen ontslaan of gebouwen afstoten was immers niet mogelijk en ook niet wenselijk.

De bekostiging van de Raad voor de rechtspraak wordt sinds 2020 gebaseerd op een lumpsumbijdrage voor de vaste kosten naast een productiegerelateerde bijdrage. Ongeveer 60% van de financiering verloopt tegenwoordig via de productiegerelateerde bijdrage. De Raad voor de rechtspraak heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister en wordt gefinancierd vanuit het begrotingshoofdstuk Justitie en Veiligheid. De Raad heeft conform artikel 21 van het Besluit financiering rechtspraak een beroep op de hardheidsclausule gedaan, ter hoogte van € 62,1 miljoen. Hij kan deze clausule invoeren wanneer als gevolg van omstandigheden buiten de invloedssfeer van de Raad de productie (het aantal afgehandelde rechtszaken) lager ligt dan afgesproken, waardoor exploitatieverlies dreigt. Het beroep werd gehonoreerd. De Raad hoefde zodoende de 'te veel' ontvangen bijdragen niet terug te storten.

Aanvulling eigen vermogen instellingen

Uit hoofde van de Regeling agentschappen is het Ministerie van JenV als moederdepartement verplicht een eventueel negatief eigen vermogen van agentschappen aan te zuiveren. De minister dient hiervoor uiterlijk bij de eerste suppletore wet van het eerstvolgende begrotingsjaar zorg te dragen. Voor de 'coronatekortingen' bij de agentschappen van het ministerie houdt dit in dat via de JenV-begroting in 2021 bij 3 agentschappen in totaal ongeveer € 30 miljoen aan negatieve eigen vermogens per eind 2020 zal moeten worden aangezuiverd. Dit bedrag komt bovenop de al aan de IND betaalde compensatie van € 47 miljoen.

Conclusie

De minister van JenV heeft in 2020 de gevolgen van de coronacrisis voor de instellingen op afstand van zijn departement beheerst aangepakt. De bestaande overlegstructuur van het ministerie bleek toereikend; waar dit nodig was hebben de door ons onderzochte instellingen hun bedrijfsvoering kunnen afstemmen op de ontstane situatie en zijn er aangepaste productieafspraken gemaakt.

Voor de meeste instellingen was in meer of mindere mate financiële ondersteuning nodig om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. De minister van JenV heeft hierin bij de meeste instellingen kunnen voorzien.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we om te beginnen in § 5.1 de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van JenV. Dit jaar hebben we gekeken naar de bestrijding van natuurbranden.

Aansluitend geven we in § 5.2 een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van JenV.

5.1 Aanpak natuurbranden effectiever door betere samenwerking



Een van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties luidt: neem dringend actie om klimaatverandering en haar impact te bestrijden. Er zijn wetenschappelijk onderbouwde aanwijzingen dat de kans op natuurbranden in Nederland toeneemt door klimaatverandering. In dit hoofdstuk gaan we in op de aanpak van de bestrijding van natuurbranden.

5.1.1 Inhoud casusonderzoek in het kort

In 2020 hebben we zowel de voorbereiding op de natuurbrandbestrijding onderzocht als de uitvoering ervan, aan de hand van 2 natuurbranden die zich in april 2020 voordeden in respectievelijk de Deurnese Peel (Zuidoost-Brabant) en natuurgebied De Meinweg (Noord-Limburg). De omvang van de brand in de Deurnese Peel was mede aanleiding tot ons onderzoek. Deze brand was wat betreft verbrand oppervlak de grootste natuurbrand ooit in Nederland.

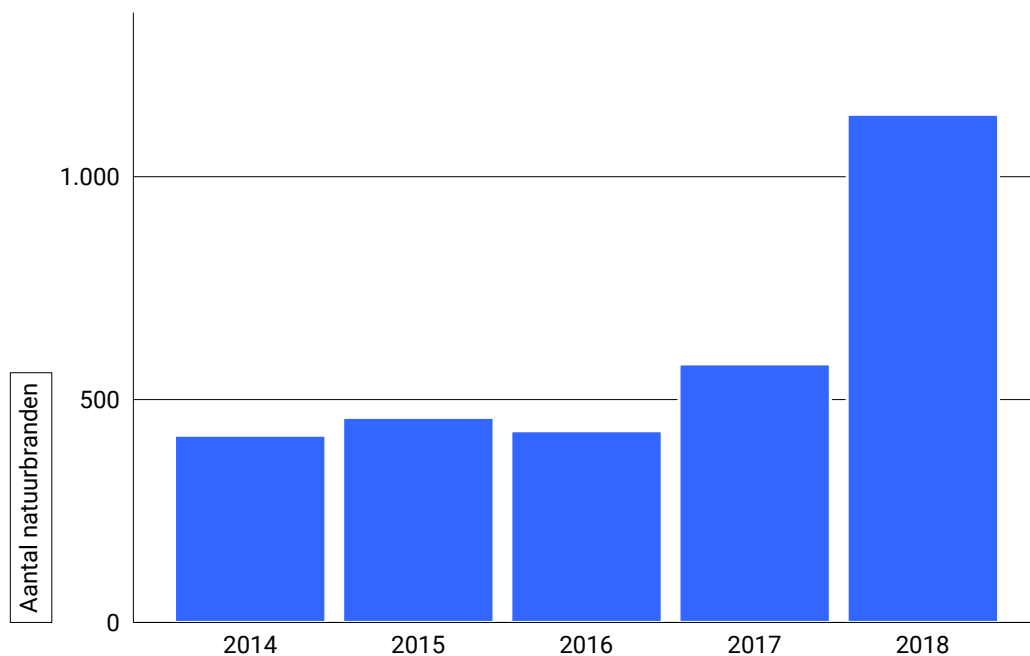
Centrale vraag in ons onderzoek was: is de samenwerking van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van natuurbranden zodanig ingericht dat een effectieve aanpak van natuurbranden is gewaarborgd? Om deze vraag te beantwoorden hebben we gekeken naar de rol van het Ministerie van JenV, de brandweezorg van de veiligheidsregio's en het Ministerie van Defensie. De resultaten staan zowel in ons verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van JenV als bij het Ministerie van Defensie.

Schets van de 2 natuurbranden

Er zijn aanwijzingen dat als gevolg van de klimaatverandering het risico op grote natuurbranden overal in de wereld toeneemt. Volgens de Universiteit van Wageningen zal ook in Nederland het aantal branden toenemen vanwege langere periodes van droogte en hogere temperaturen (Nature Today, 2020). Ook Brandweer Nederland vermeldt dat het risico op natuurbranden in ons land zal oplopen door toenemende droogte ten gevolge van de klimaatverandering (Brandweer Nederland, 2016, p. 6). Een indicatie hiervoor is de toename van het aantal natuurbranden in de afgelopen jaren: van 420 in 2014 naar 1.140 in 2018, zie figuur 5.

Figuur 5 Aantal natuurbranden in de periode 2014-2018

Het aantal natuurbranden in Nederland stijgt



bron: CBS, *Berm- en natuurbranden in Nederland 2014-2018*

In april 2020 kende ons land een uitzonderlijk zonnig en droog voorjaar. Er ontstonden in die periode min of meer tegelijkertijd verschillende natuurbranden her en der in het land. De meeste branden konden met 'normale' brandweerinzet worden bestreden. 2 branden vereisten echter een intensiever en langduriger bestrijdingsinzet: de brand op de Deurnese Peel in Zuidoost-Brabant en de brand in het in een aangrenzende veiligheidsregio gelegen natuurgebied De Meinweg in Noord-Limburg. Zowel de brandweer, de politie als het Ministerie van Defensie (luchtmacht en landmacht) moest voor deze branden uitrukken. Er werd bijstand ingeroepen vanuit diverse veiligheidsregio's en ook Duitse en Belgische brandweerlieden schoten te hulp.

Figuur 6 geeft een overzicht van de ondersteuning ter plekke, die onder meer bestond uit brandweerpelotons, drones, tanks, helikopters en *handcrew*. Een *handcrew* bestaat uit groepjes van 3 brandweermensen die, als een natuurbrand voor voertuigen moeilijk bereikbaar is, te voet het terrein in gaan om de brand te bestrijden. Ook werd er advies gegeven door natuurbrandadviseurs. Deze natuurbrandadviseurs zijn benoemd als uitvloeisel van een recent initiatief tot interregionale/landelijke samenwerking binnen het Grootschalig Brandweer Optreden en het Specialistisch Optreden (GBO/SO) van Brandweer Nederland.

Figuur 6 Bijstand bij de bestrijding van de 2 natuurbranden in april 2020

Voor het blussen van de 2 grote natuurbranden kwam veel ondersteuning van buiten de getroffen veiligheidsregio's



De brand in de Deurnese Peel (veiligheidsregio Brabant-Zuidoost) was met 710 hectare verbrand oppervlak de grootste natuurbrand die Nederland ooit heeft gekend. Ook de brand die op vrijwel hetzelfde moment ontstond in natuurgebied De Meinweg was met 200 hectare omvangrijk. Beide branden hebben verscheidene dagen gewoed voordat ze uiteindelijk werden geblust. In Noord-Limburg moest het nabij De Meinweg gelegen dorp Herkenbosch met ongeveer 4.200 inwoners gedurende de bluswerkzaamheden worden ontruimd vanwege de aanhoudende rook.

De veelheid aan mensen en materieel die dagenlang werd ingezet, legde een groot beslag op de capaciteit van de 2 aan elkaar grenzende veiligheidsregio's. In totaal zijn

honderden Nederlandse brandweerlieden ingezet om beide branden te blussen. Daarnaast zijn in De Meinweg 1.600 Duitse brandweerlieden in actie geweest.

Onze bevindingen op hoofdlijnen

Voor de bestrijding van de 2 branden werden brandweereenheden uit de veiligheidsregio's ingezet in samenwerking met andere partijen, zoals het Ministerie van Defensie. Door deze aanpak zijn de branden op afdoende wijze geblust. De beide casussen laten echter ook zien dat in de manier waarop grote natuurbranden in Nederland worden bestreden, nog verbetering mogelijk is.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er leemtes zitten in de opzet van de brandbestrijding, vooral op het punt van bevoegdheden. Deze leemtes werken door in de daadwerkelijke uitvoering van de brandbestrijding bij de 2 grote branden in april 2020, die niet op alle punten goed verliep. Er deden zich met name problemen voor wanneer beslissingen moesten worden genomen over de inzet van mensen en middelen in verscheidene veiligheidsregio's tegelijk. Het was voor de betrokkenen onduidelijk wie nu uiteindelijk het besluit moest nemen over de verplaatsing van de blushelikopters van het Ministerie van Defensie van de ene grote brand naar de andere. Daarnaast vormt in de opzet de capaciteit die beschikbaar is voor brandbestrijding een knelpunt.

Wat betreft de *uitvoering* komen we tot de volgende bevindingen.

We zien een risico op gebrek aan voldoende (specialistische) ondersteuning vanuit andere veiligheidsregio's. Het Ministerie van Defensie leverde wel de gevraagde eenheden volgens afspraak. Wij zien een knelpunt in de capaciteit van deze eenheden. Door dit knelpunt zijn zij slechts op 1 locatie tegelijk inzetbaar. Ook de aansturing van de Defensie-inzet in de uitvoering door de brandweer kon duidelijker.

Dit onderzoek richt zich op de opzet en daadwerkelijke uitvoering van de brandbestrijding. Een op het voorkómen van natuurbranden gerichte inrichting en beheer van natuurgebieden is een belangrijk aandachtspunt dat is voortgekomen uit een evaluatie van de brand in de Deurnese Peel.

5.1.2 Veel procedures in opzet brandbestrijding goed geregeld

Vanwege het toenemende risico op natuurbranden (zie § 5.1.1) is het van belang dat Nederland goed is voorbereid op de bestrijding van natuurbranden. Veel zaken op dat vlak zijn goed geregeld. Er is een crisisorganisatie ingericht, er zijn in elke veiligheidsregio risico-inschattingen opgesteld en er zijn waarschuwingssystemen. Ook zijn er

afspraken over minimale brandweerinzet vanuit andere regio's voor getroffen regio's en over de inzet van Defensiematerieel, zoals blushelikopters en tanks van de genie.

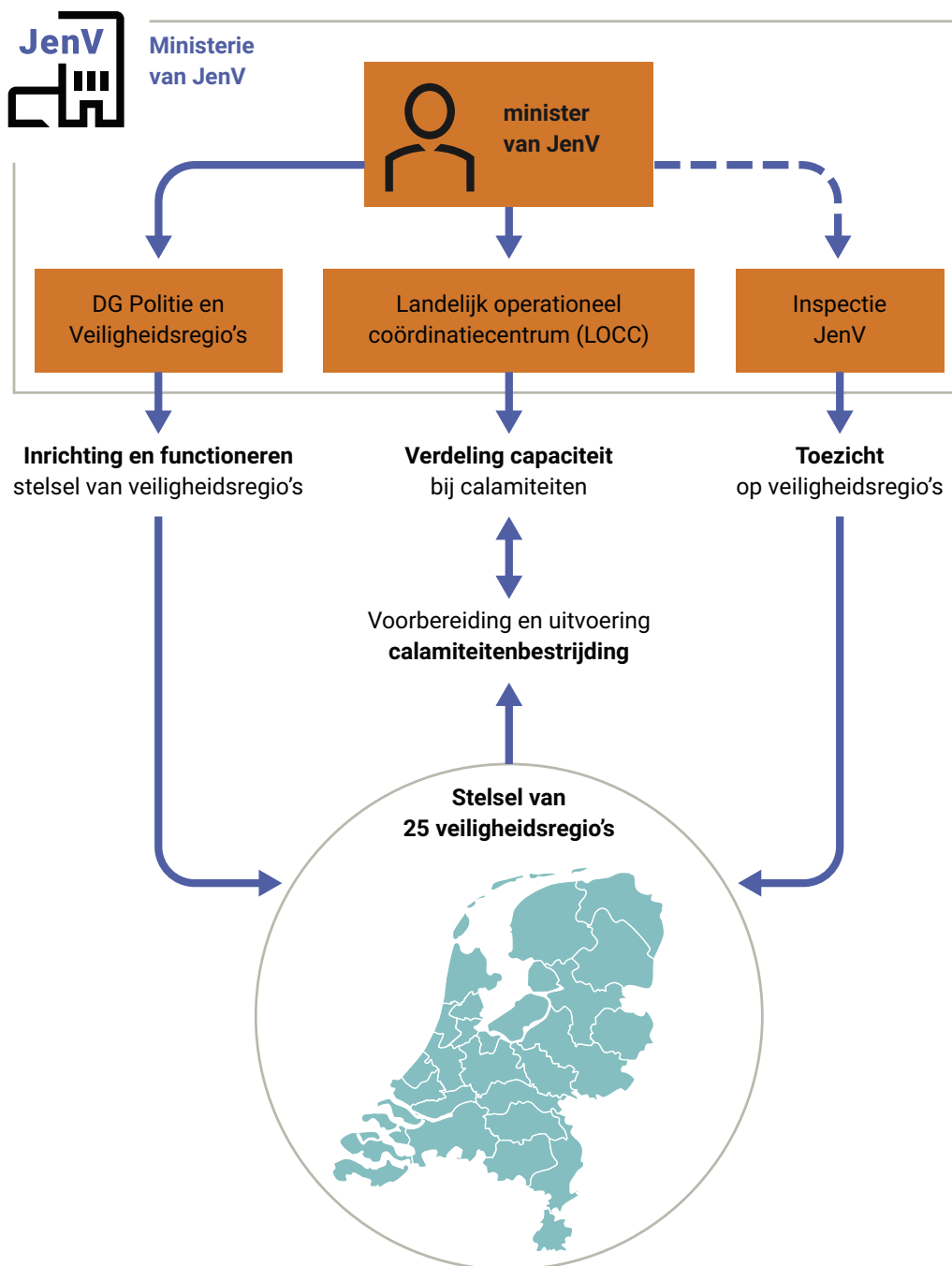
Eenheden van het Ministerie van Defensie, zoals helikopters en zwaar gepantserde bergingsvoertuigen, worden ingezet op aanvraag van de voorzitter van een veiligheidsregio. Het LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum) toetst het verzoek van de voorzitter en dient na goedkeuring een verzoek in voor ondersteuning door het Ministerie van Defensie bij de Directie Operaties, vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Alleen na instemming van de CDS, die altijd toestemming moet verlenen voor de inzet van Defensie-eenheden ter ondersteuning van de civiele autoriteiten, geeft het Ministerie van Defensie de opdracht aan de eenheid om in actie te komen. Het Ministerie van Defensie neemt in zijn advies aan de CDS ook mee welk materieel beschikbaar is en of er eventueel activiteiten moeten worden stil gelegd om de civiele autoriteiten te helpen. De door de CDS namens de minister ter beschikking gestelde eenheid staat dan (voor de duur en de plaats van de aanvraag) onder civiel gezag. In de praktijk stuurt de brandweercommandant ter plaatse de Defensie-eenheid operationeel aan.

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie over 2019 hebben we ook aandacht besteed aan de ondersteuning van de civiele autoriteiten, de derde hoofdtaak van het ministerie.

In de praktijk zijn 3 onderdelen van het Ministerie van JenV betrokken bij de veiligheidsregio's. Dit betreft het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's dat beleidsmatig verantwoordelijk is voor het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg en de werking daarvan in algemene zin, het LOCC en de Inspectie Justitie en Veiligheid voor het toezicht op de veiligheidsregio's. Het LOCC is het centrale loket van het ministerie voor het verlenen van 'bijstand in het openbaar belang', bijvoorbeeld voor de bestrijding van grote natuurbranden.

De taken van de 3 onderdelen van het ministerie in relatie tot de veiligheidsregio's zijn weergegeven in figuur 7.

Figuur 7 Departementsonderdelen van het Ministerie van JenV die betrokken zijn bij de veiligheidsregio's



Opzet van natuurbrandbestrijding is geregeld

In ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de veiligheidsregio's tal van zaken hebben geregeld om goed voorbereid te zijn op de bestrijding van natuurbranden.

Zo hebben we geconstateerd dat er in alle regio's:

- een vaste structuur bestaat voor een eventueel in te stellen crisisorganisatie;
- risico-inschattingen zijn gemaakt (regionale risicoprofielen en risico-indexkaarten voor elk natuurgebied);

- waarschuwingssystemen zijn opgezet om het natuurbrandgevaar te monitoren;
- minimale afspraken zijn vastgelegd over eventuele opschaling van de bestrijdingsinzet voor een natuurbrand;
- regelmatig wordt geoefend met alle betrokken partijen op de aanpak van natuurbrandbestrijding.

Inschakeling steun door Defensieonderdelen vooraf goed geregeld

Ook het Ministerie van Defensie kan zo nodig steun verlenen bij de bestrijding van natuurbranden. Dit is geregeld in artikel 51, lid 3 van de Wet veiligheidsregio's. Het inschakelen van het Ministerie van Defensie verloopt voor de inzet van blushelikopters volgens de ingestelde procedure. Dit is ook vastgesteld tijdens het onderzoek. Daarnaast bestaat er ook een netwerk van regionaal militair adviseurs, actief in de veiligheidsregio's, dat de smeerolie in de aanvraagprocedure vormt. Als er tegelijkertijd blushelikopters nodig zijn op verschillende locaties, beslist het hoofd LOCC waar ze zullen worden ingezet. Na goedkeuring stuurt het LOCC de aanvraag van de veiligheidsregio door naar de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie.

Hiaten in opzet van de brandbestrijding

Wij hebben vastgesteld dat er in de opzet van de bestrijding van natuurbranden veel zaken goed zijn geregeld. Maar op een tweetal punten kunnen dingen beter.

Verbeterpunt 1: Leemte in bevoegdheden en informatie over bijstand

Het is niet geregeld wie besluiten mag nemen over de inzet voor bijstand uit andere veiligheidsregio's. Elke veiligheidsregio maakt vanuit zijn eigen risicoprofiel een eigen afweging om wel of geen regio-overstijgende steun te verlenen. Daarbij is het wenselijk dat de veiligheidsregio's samenwerken om te komen tot bijstand bij regiogrensoverschrijdende crises. Deze bijstand is echter niet sluitend geregeld. Regio's wordt slechts gevraagd om onderlinge bijstand te verlenen vanuit de visie *Samen werken aan Natuurbrandbeheersing* (Brandweer Nederland, 2016, p.14).

Het LOCC is niet bevoegd om te *besluiten* tot bijstand uit andere veiligheidsregio's dan waar de calamiteit zich voordoet. Het LOCC heeft wel een *coördinerende* rol bij het inschakelen van bijstand uit andere veiligheidsregio's. Om het LOCC in de coördinerende rol goed zijn werk te kunnen laten doen, is het belangrijk dat er een actueel zicht is op de brandbestrijdingscapaciteit die veiligheidsregio's op een bepaald moment beschikbaar hebben voor het verlenen van bijstand aan andere regio's. Dit actuele zicht heeft het LOCC nu niet.

De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeerde al in 2011 dat veiligheidsregio's, maar ook het LOCC, echter niet beschikken over juiste informatie over de capaciteit aan specialistisch materieel in andere regio's (IOOV, 2011). Ook in de in 2020 gepubliceerde *Staat van de Rampenbestrijding* concludeert de Inspectie dat de interregionale samenwerking in algemene zin weliswaar verbeterd is, maar dat er ook op dit gebied nog wel een aantal belangrijke verbeterpunten is. Volgens de Inspectie kunnen de veiligheidsregio's betere afspraken over afstemming van de crisisstructuur maken.

De evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft eveneens gesignaleerd dat er reden is om de interregionale samenwerking onder de loep te nemen. De Wet veiligheidsregio's is volgens de commissie vooral gericht op individuele veiligheidsregio's. De wet geeft volgens de commissie niet helder aan welke organisaties een rol spelen in crisisbeheersing en welke bevoegdheden zij hebben. Dat leidt tot vrijblijvendheid in de samenwerking tussen afzonderlijke veiligheidsregio's (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020, p. 8). Naar aanleiding van deze constatering door de evaluatiecommissie merkt het kabinet in zijn in februari 2021 verschenen standpunt op dat het zal bezien hoe de samenwerking in interregionaal verband beter kan worden georganiseerd (JenV, 2021).

Verbeterpunt 2: advisering natuurbrandadviseurs niet formeel geregeld

Daarnaast is niet duidelijk geregeld hoe het LOCC aan informatie komt om onderbouwd beslissingen te kunnen nemen over de beoordeling van aanvragen van de voorzitter van de veiligheidsregio voor inzet van het Ministerie van Defensie. Dit probleem speelt met name bij de advisering van het LOCC door natuurbrandadviseurs, over bijvoorbeeld de prioritering en verplaatsing van Defensiehelikopters van de ene brandhaard naar de andere.

De ondersteuning door natuurbrandadviseurs gebeurt in de praktijk ad hoc en informeel. Het is nog niet formeel geregeld dat de veiligheidsregio de natuurbrandadviseur standaard inschakelt bij een natuurbrand van bepaalde omvang. Het vaststellen van wijze en timing van de inzet van de natuurbrandadviseurs zou een nieuw element kunnen vormen in de opzet van de crisisbestrijding van de veiligheidsregio's.

De communicatie over de inzet en adviezen van de natuurbrandadviseurs bleek niet optimaal. Voor alle partijen is niet altijd direct duidelijk wat het advies van de natuurbrandadviseur is. Daardoor is ook niet altijd duidelijk op basis waarvan het LOCC zijn beslissing over de inzet van Defensie-eenheden neemt. Dit kan ertoe leiden dat 'in het veld', waar de brandbestrijding gaande is, de verplaatsing van bijvoorbeeld blushelikopters als een verrassing kan komen.

5.1.3 Uitvoering, capaciteit en aansturing

Net als voor de opzet van de natuurbrandbestrijding geldt ook voor de uitvoeringspraktijk dat er veel zaken goed gaan. De crisisorganisatie komt tot stand, er wordt samengewerkt en de natuurbranden zijn – uiteindelijk – onder controle gebracht.

Dat de bestrijding van de natuurbranden in april 2020 goed is afgelopen, is echter mede het gevolg van een toevallige factor: de coronacrisis. Als gevolg hiervan ging bij het Ministerie van Defensie een streep door zowel de inzet van eenheden in het buitenland als een aantal geplande oefeningen. Ook waren als gevolg van de coronacrisis relatief veel brandweervrijwilligers beschikbaar. Als dit alles niet het geval was geweest, was de uitkomst van beide natuurbranden mogelijk anders geweest. Daarnaast was er forse buitenlandse steun met de inzet van Belgische en vooral Duitse brandweerlieden bij de brand in De Meinweg, dat aan Duitsland grenst.

We hebben vastgesteld dat de door ons gesignaleerde leemten in de interregionale samenwerking doorwerken in de uitvoeringspraktijk. De minister van JenV is verantwoordelijk voor het stelsel van veiligheidsregio's en is ook verantwoordelijk voor het LOCC dat inzet van brandbestrijdingscapaciteit uit meerdere regio's tegelijk coördineert. Ook zijn er verbeteringen mogelijk bij de inzet van het Ministerie van Defensie. Daarnaast is er sprake van knelpunten in de beschikbare capaciteit voor brandbestrijding.

Risico op onvoldoende specialistische ondersteuning uit andere veiligheidsregio's

Voor de bestrijding van de branden is ondersteuning vanuit verschillende veiligheidsregio's geleverd; zie figuur 6 in § 5.1.1. Voor de ondersteuning vanuit aangrenzende regio's geldt dat de veiligheidsregio's deze onderling afstemmen in het kader van burenhulp. Wanneer ondersteuning nodig is vanuit verder weg gelegen regio's vervult het LOCC een faciliterende rol. Om deze faciliterende rol goed te kunnen vervullen zijn betere informatie-afspraken tussen de veiligheidsregio's en het LOCC nodig. In de praktijk van de 2 natuurbranden bleek het voor het LOCC lastig om een goed beeld te krijgen van de beschikbare capaciteiten. Het is overigens niet gebleken dat er daardoor onvoldoende bijstand uit andere regio's was.

De beschikbaarheid van voldoende specialistische bijstand vormt echter een risico. Zo is de *handcrew* uit de 2 Overijsselse veiligheidsregio's toegerust op blusactiviteiten in moeilijk begaanbaar natuurgebied. Het intensieve en zware werk van deze specialisten bleek in de Deurnese Peel cruciaal. Er is in ons land echter maar één zo'n team. In de onderzochte casus bleek dat dit team niet voldoende lang kon worden ingezet voor de bestrijding van het vuur, terwijl de optie om een tweede team in te zetten er niet was. Wanneer er op verschillende plaatsen tegelijk natuurbranden ontstaan op

slecht bereikbare plekken, kan zich dus een tekort aan *handcrew*-capaciteit voordoen. De *handcrew* is overigens ontstaan uit een initiatief tot interregionale/landelijke samenwerking binnen het Grootschalig Brandweer Optreden en het Specialistisch Optreden (GBO/SO) van Brandweer Nederland.

Ondersteuning door Defensie-eenheden geleverd volgens afspraken

Voor de bestrijding van de branden is ondersteuning vanuit het Ministerie van Defensie geleverd. De ingezette Defensie-eenheden waren 5 helikopters, 2 tanks en het daarbij behorende personeel. De procedures voor aanvraag en inzet zijn goed verlopen. De ondersteuning arriveerde binnen de afgesproken tijd en heeft een belangrijk aandeel gehad in het onder controle krijgen van de branden. Voor de inzet van de Defensie-helikopters was van tevoren consignatie (een reservering) aangevraagd; zodoende waren de helikopters al snel nadat de oproep voor inzet werd gedaan ter plekke.

Knelpunten in beschikbare Defensiecapaciteit

Een tegenvaller voor de beide veiligheidsregio's was dat de 5 helikopters niet in 2 groepen konden worden verdeeld, zodat ze gelijktijdig zouden kunnen blussen in zowel de Deurnese Peel als De Meinweg. Hieraan bestond ter plekke wel behoefte. Het lag overigens niet zozeer aan de capaciteit van de helikopters dat zo'n gespreide inzet onmogelijk was, maar aan restricties bij het bijbehorende grondteam van de luchtmacht.

Het grondteam zorgt voor het fysiek aan- en afhaken van de waterzakken onder de helikopters (de zogenoemde *Bambibuckets*) ter plaatse en de coördinatie van dit proces. De capaciteit van dit grondteam is te beperkt om het te kunnen opsplitsen in 2 teams op verschillende locaties. Daarnaast is er een gebrek aan opleidingsplaatsen bij het Ministerie van Defensie voor grondteampersoneel. Ten tijde van de brand waren niet alle teamleden daardoor volledig opgeleid en zij mochten dan ook niet alle werkzaamheden verrichten.

Verder wordt het werk van grondteams bemoeilijkt doordat er moet worden gewerkt met verouderd materieel. Dit brengt een risico met zich mee dat materieel niet beschikbaar en gereed is wanneer het nodig is voor de inzet hiervan. Van de poule van 8 voertuigen van het grondteam waren er in april 2020 slechts 2 geschikt om in te zetten.

Ten aanzien van de inzet van blushelikopters ligt er in 2021 een mogelijk knelpunt. De minister van Defensie is conform het Defensie Projecten Overzicht 2020 voornemens de Chinooks in 2021 een omwisselprogramma voor modernisering te laten ondergaan. Er zullen zodoende in 2021 minder Chinook-helikopters beschikbaar zijn. Dit noodzaakt het Ministerie van Defensie tot het stellen van prioriteiten voor inzet.

De Cougar-helikopters, waarover het Ministerie van Defensie ook beschikt, kunnen niet zulke grote hoeveelheden bluswater vervoeren als de Chinook en kunnen deze dan ook niet volledig vervangen. Een alternatief is dat het Ministerie van Defensie een extra Cougar inzet. Dit kan betekenen dat een Cougar bijvoorbeeld moet worden onttrokken aan een oefening. Ook in dat geval moet het ministerie dus prioriteiten stellen: brand bestrijden of meedoen aan een oefening.

Aansturing Defensie-eenheden door brandweer verloopt niet optimaal

We hebben op een aantal punten gezien dat de aansturing in de uitvoering van Defensie-eenheden en de keuze voor de regio waar de eenheden moesten worden ingezet niet goed verliep. Een knelpunt in de uitvoering van brandbestrijding was de aansturing van de Defensie-eenheden in de uitvoering door de brandweer op de plaats van de branden zelf. Zo gaf de vertegenwoordiger van de brandweer die meevloog in de blushelikopter meermaals ándere blusaanwijzingen dan de commandant van het brandweerteam op de grond. Ook duurde het enkele uren voordat alle eenheden van de luchtmacht de formele opdracht van Directie Operaties kregen om de helikopters te verplaatsen van de Deurnese Peel naar De Meinweg. Dit betekende dat de brandweer, de blushelikopters en het grondteam op verschillende tijdstippen aankwamen. Daardoor kon men minder snel gezamenlijk aan de brandbestrijding beginnen. Ook de inschakeling en de aansturing van de tanks die brandgangen moesten maken, verliep niet vlekkeloos; zie het kader hierna.

Bergingstanks moeten hindernissen overwinnen

De commandant van de brandweer in de Deurnese Peel deed op 21 april 2020 een verzoek om inzet van een genie- en een bergingstank, de Kodiak en de Buffel, met bulldozerblad en graafarm.

De veiligheidsregio's hadden het Ministerie van Defensie niet verzocht bergingstanks stand-by te hebben staan, wat overigens bij de blushelikopters wel was gebeurd. Na het doorlopen van de aanvraagprocedure werden de tanks diezelfde dag door de landmacht vanuit de kazerne in Oirschot op diepladers gezet en richting de Deurnese Peel gereden.

Nog onderweg naar de Deurnese Peel kreeg het Ministerie van Defensie via het LOCC het verzoek van de veiligheidsregio Limburg-Noord om de bergingstanks in te zetten in natuurgebied De Meinweg om daar brandgangen te maken. Ook was bij inspectie door de commandant van het tankpeloton gebleken dat de moerasgrond in de Deurnese Peel te drassig was om hierop een tank te laten opereren. Eerder die dag had één van de bij de operatie betrokken regionaal militair operationeel adviseurs nog aan de brandweercommandant in de Deurnese Peel gevraagd of inzet van de tanks in de Peel wel mogelijk was en

deze had toen bevestigend geantwoord. Na snel overleg tussen de adviseurs, de betrokken brigade van de landmacht en na goedkeuring van de Commandant der Strijdkrachten zijn de bergingstanks die al onderweg waren naar Deurne, doorgestuurd naar De Meinweg.

Aangekomen in De Meinweg was het voor de commandant van het tankpeloton onduidelijk wie ter plaatse de leiding had (brandweer, Staatsbosbeheer, de regionaal militair adviseur, de commandant zelf). Uiteindelijk heeft de commandant van het tankpeloton zelf het besluit genomen waar de tank moest worden ingezet.

5.1.4 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie en deelconclusies

De effectiviteit van het JenV-beleid voor natuurbrandbestrijding voldoet: natuurbranden in ons land worden met gerichte inzet van menskracht en materieel geblust. We zien daarnaast dat de minister van Defensie de bestaande afspraken over het leveren van ondersteuning bij de bestrijding van natuurbranden in 2020 heeft waargemaakt.

Naast deze positieve aspecten zien we verbeterpunten. Wij komen op basis van ons onderzoek tot de conclusie dat er een substantieel risico is dat, als er in de toekomst grote natuurbranden gelijktijdig optreden, deze niet snel onder controle kunnen worden gebracht. In de eerste plaats zijn de daarvoor benodigde specialistische bestrijdingscapaciteit en materieel in onvoldoende mate beschikbaar. In de tweede plaats is er sprake van leemtes in de bevoegdheden en samenwerking tussen veiligheidsregio's, waardoor in crisissituaties snelle, juiste besluitvorming over toedeling en inzet van schaarse capaciteit wordt bemoeilijkt. Zo is niet sluitend geregeld wie besluiten mag nemen over de inzet voor bijstand uit andere veiligheidsregio's. Daarnaast is de informatiepositie van het LOCC op dit punt niet goed geregeld. Ook de timing en wijze van inschakeling en de verhouding tot het LOCC van de pas benoemde natuurbrandadviseurs is nog niet bepaald. Een laatste punt betreft de niet altijd duidelijke aansturing in de uitvoering van Defensie-eenheden door de brandweer.

Aanbevelingen voor de minister van JenV

Omdat klimaatverandering het risico op natuurbranden met interregionale consequenties in de toekomst vergroot, is het van belang dat er in het stelsel van de veiligheidsregio's verbeteringen op een aantal punten worden aangebracht, te weten: de besluitvorming over de aanpak van grotere, tegelijkertijd optredende natuurbranden en het zicht op de beschikbare bestrijdingscapaciteit. De minister van

JenV is verantwoordelijk voor het goed werken van het stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg.

Wij bevelen de minister van JenV aan:

- Schep in het kader van de faciliterende taak van het LOCC duidelijkheid over de besluitvorming over bovenregionale capaciteitsbeslissingen. Daarbij gaat het onder meer om de vraag wie het mandaat heeft om bovenregionale capaciteitsbeslissingen te nemen. Mogelijk is hiervoor een wijziging in de regelgeving nodig.
- Regel in het kader van de faciliterende taak van het LOCC dat het LOCC inzicht krijgt in de capaciteit die binnen de veiligheidsregio's beschikbaar is voor de bestrijding van natuurbranden, inclusief de inzet van de natuurbrandadviseurs. Dit om de faciliterende taak van het LOCC goed te kunnen uitvoeren.
- Bepaal welke personele en materiële capaciteitsbehoefte er is voor natuurbrandbestrijding in Nederland, rekening houdend met het toenemende risico op natuurbranden.

Aanbeveling voor de minister van Defensie

De minister van Defensie is in het kader van de derde hoofdtaak van het ministerie verantwoordelijk voor het leveren van ondersteuning aan de civiele autoriteiten, bijvoorbeeld bij crises als natuurbranden. Wij doen de minister van Defensie in dit verband de volgende aanbeveling:

- Stem af met de minister van JenV over kwantitatieve en kwalitatieve personele capaciteit en materieel voor de bestrijding van natuurbranden en zorg ervoor dat in het kader van de uitvoering van de derde hoofdtaak de benodigde middelen beschikbaar zijn.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van JenV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport.

Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer.

De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van JenV

De minister geeft aan “blij” te zijn met het oordeel dat zijn departement de bedrijfsvoering in 2020 verder heeft verbeterd en de gevolgen van de coronacrisis voor de JenV-instellingen op afstand beheerst zijn aangepakt. De minister noemt het oplossen van de onvolkomenheid voor het subsidie- en bijdragenbeheer en het aandachtspunt ten aanzien van het inzicht in het IT-landschap.

Financiële informatie: bevoorschotting IFV

De minister schrijft “ik deel uw oordeel niet” dat er sprake is geweest van een te ruime bevoorschotting aan het IFV. De bevoorschotting aan het IFV had volgens de minister tot doel om zo spoedig mogelijk en ongehinderd de aanleg van een noodvoorraad COVID-beschermingsmiddelen te realiseren. De bevoorschotting is daarop afgestemd. De minister geeft aan dat het Ministerie van Financiën hem heeft bevestigd dat met deze handelswijze geen sprake is van het parkeren van begrotingsgeld. Dat de uiteindelijke kosten voor het IFV veel lager zijn uitgevallen en inmiddels weer terugbetaald zijn, doet hier volgens de minister op geen enkele wijze afbreuk aan.

Bedrijfsvoering

Inzicht IT-landschap

Met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap maakt de minister enkele kanttekeningen. De minister stelt dat onze aanbeveling grote implicaties voor het Ministerie van JenV zal hebben. Omdat het Ministerie van JenV beschikt over een groot aantal applicaties, acht de minister het moeilijk praktisch haalbaar om dit in één overzicht te vatten. Een groeimodel naar het incorporeren van bedrijfskritische systemen acht hij op termijn meer realistisch.

Afpakketen

De minister ziet dat het OM substantiële verbeteringen heeft gerealiseerd in het beheer van in beslag genomen goederen. Ten aanzien van de executeerbare ontnemingsmaatregelen en het openstaand recht geldelijke zaken, geeft de minister aan dat een projectleider is aangesteld en maatregelen zijn getroffen om een soepele overdracht van ontnemingsmaatregelen aan het CJIB te bevorderen. In 2021 zal het OM zich richten op het structureel verbeteren van het executieproces.

Financiële administraties en verantwoording

De minister schrijft dat de onvolkomenheid op memo- en herstelboekingen is opgelost. Tevens geeft de minister aan dat er forse stappen zijn gezet ten aanzien van derdenrekeningen en verplichtingen. Verder vindt de minister dat hij 'in control' is met betrekking tot het verplichtingenbeheer, hetgeen niet wegneemt dat hij onze aanbevelingen ter harte neemt.

Prestatieverklaringen

De minister heeft maatregelen getroffen voor het vergroten van de awareness en voor de naleving van de afspraken rondom prestatieverklaringen door middel van data-analyses. De minister constateert voorts dat de problematiek inzake prestatieverklaringen zich alleen nog voordoet bij NFI en DJI. In 2021 zal de minister verder werken aan het verrichten van data-analyses, waarbij de aanwezigheid en kwaliteit van prestatieverklaringen wordt gemonitord.

Beleidsresultaten

Aanpak natuurbranden

De minister onderschrijft het belang om oog te hebben voor repressieve aspecten van het risico van natuurbranden. Wel is hij van mening dat de aandacht evenzeer dient uit te gaan naar het voorkomen van branden en het verkleinen van de kans dat een uitlaande brand snel escaleert.

Over onze aanbevelingen merkt de minister op dat de uitvoering en inrichting van de repressieve taak bij natuurbranden is belegd bij de veiligheidsregio's en hij vindt het van belang dat de interregionale samenwerking sterker vorm en inhoud wordt gegeven.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de minister de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer grotendeels onderschrijft en maatregelen gaat nemen of al heeft genomen om de knelpunten die wij signaleren aan te pakken. Daarom gaan wij in op enkele punten uit de bestuurlijke reactie van de minister.

Aanpak natuurbranden

De minister geeft naar onze mening een passieve invulling aan zijn beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. Hij laat immers in het midden hoe 2 belangrijke aandachtspunten moeten worden aangepakt:

- actuele informatie over beschikbare capaciteit;
- een sterkere samenwerking en vaststelling van verantwoordelijkheden en rollen voor interregionale regie.

Volgens ons is hier een rol weggelegd voor de minister. Dat is relevant en actueel, aangezien de veiligheidsregio's deze samenwerking in de afgelopen tijd niet volledig tot stand hebben gebracht. Het invullen van deze taak lijkt ons een bespreekpunt tussen minister en parlement.

Lifecyclemanagement

Wij beseffen dat het vergroten van het inzicht in het IT-landschap naar de niet-kritische bedrijfssystemen de nodige tijd zal kosten. Desondanks willen wij benadrukken dat ook de niet-kritische systemen in het IT-landschap deel uitmaken van een keten. Het belang om op centraal niveau voldoende inzicht in de niet-kritische bedrijfssystemen te hebben neemt alleen maar toe. De op afstand geplaatste JenV-instellingen gaan immers steeds meer organisatie-overstijgend werken. Bovendien zijn delen van het IT-landschap (dat wil zeggen de applicaties en de infrastructuur) ook lang niet altijd meer in eigen beheer. Centraal inzicht draagt voorts bij aan vergelijkbaarheid en een efficiënte strategische sturing.

Te ruime bevoorschotting IFV

Hoewel we begrijpen dat bij de bevoorschotting sprake kan zijn van een uitzonderlijke situatie vanwege de coronapandemie, zijn de normen hieromtrent in de Regeling financieel beheer van het Rijk helder. Hierin is bepaald dat een minister niet meer mag

bevoorschotten dan het bedrag van het bestelde product of dienst of de te verlenen subsidie of bijdrage. Het oordeel is op basis van onderzoek aan de Algemene Rekenkamer, en niet aan de minister van Financiën of de vakminister. De Algemene Rekenkamer rapporteert dat oordeel aan het parlement.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van JenV.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en

onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.

- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

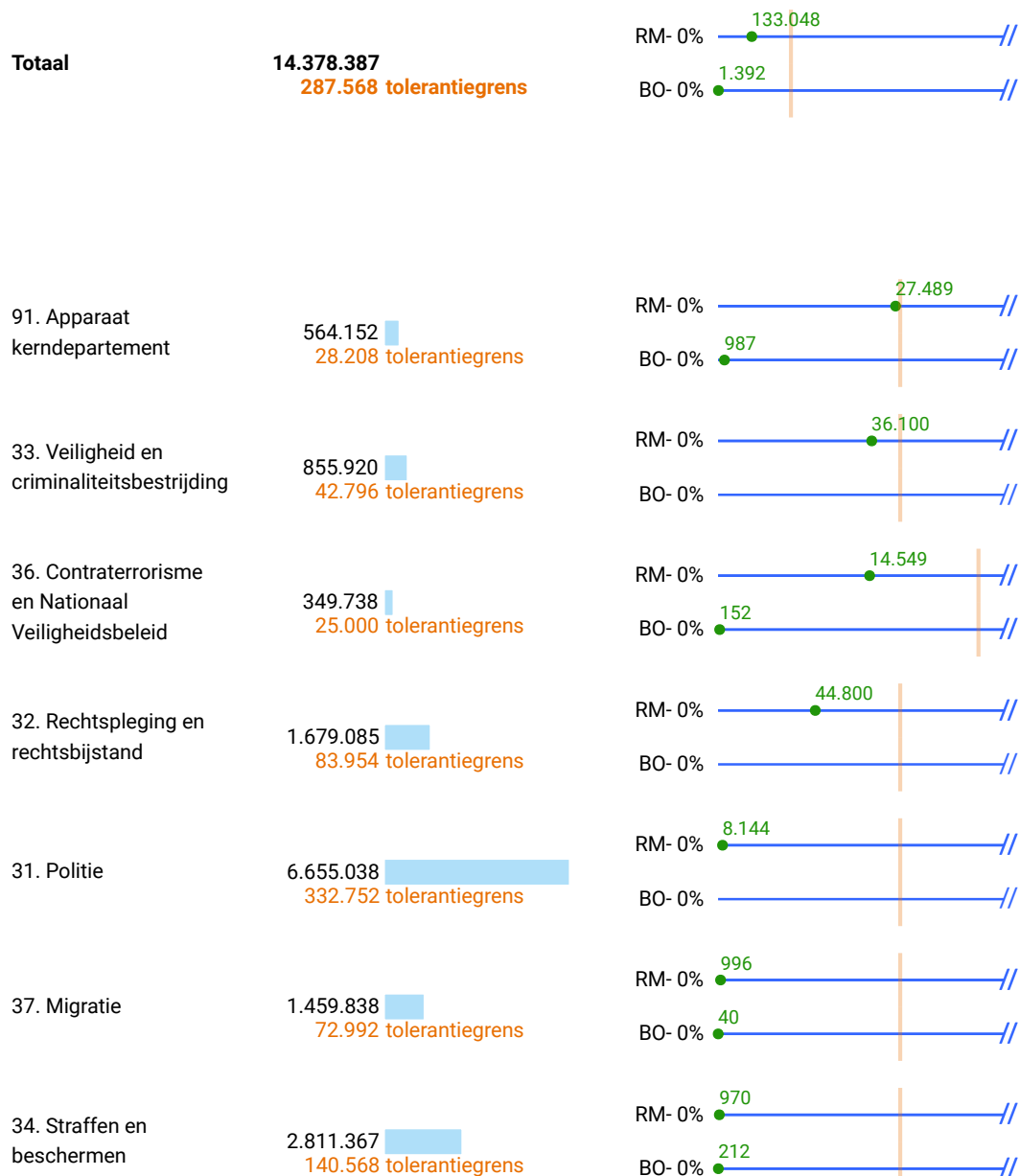
Justitie en Veiligheid (VI)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Justitie en Veiligheid (VI)

Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Totaal **15.626.081**
312.522 tolerantiegrens

36. Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid

337.988
25.000 tolerantiegrens

33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

1.752.590
87.630 tolerantiegrens

91. Apparaat kerndepartement

550.684
27.534 tolerantiegrens

34. Straffen en beschermen

3.156.333
157.817 tolerantiegrens

37. Migratie

1.523.143
76.157 tolerantiegrens

32. Rechtspleging en rechtsbijstand

1.792.541
89.627 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

RM- 0% 96.495
BO- 0% 5.885

RM- 0% 46.730
BO- 0% 375

RM- 0% 41.819
BO- 0% 582

RM- 0% 5.141
BO- 0% 4.720

RM- 0% 2.520
BO- 0%

RM- 0% 274
BO- 0% 208

RM- 0% 11
BO- 0%

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

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

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

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

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSA's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSA's toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

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

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van

deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

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

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming

richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Voor ons onderzoek naar natuurbranden was de aanleiding het door de toenemende droogte in het voorjaar stijgende risico op natuurbranden. Dergelijke branden leveren de brandweer de laatste jaren meer problemen op bij het bestrijden. De doelstelling van het onderzoek was om vast te stellen of de betrokken partijen als het Ministerie van JenV, het Ministerie van Defensie en de veiligheidsregio's bij grote (gelijktijdig optredende) natuurbranden kunnen voldoen aan de uitgangspunten van natuurbrandbestrijding, namelijk een natuurbrand zo snel mogelijk bestrijden met effectieve inzet van de benodigde menskracht en materieel.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie

in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020). *Digitalisering aan de grens*. Den Haag: eigen beheer.

Brandweer Nederland (2016). *Visie Brandweer Nederland: Samen Werken aan natuurbrandbeheersing*. Arnhem: eigen beheer.

BZK (2020). *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*. Den Haag: eigen beheer.

Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Den Haag: eigen beheer.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV; voorloper Inspectie Justitie en Veiligheid) (2011). *Thematisch onderzoek natuurbranden*. Den Haag: eigen beheer.

JenV (2021). Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, inhoudende kabinetsstandpunt evaluatie Wet Veiligheidsregio's. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 517, nr. 198.

Stoof, C. (2020). *Nederland moet leren leven met vuur*. <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=26471>, geraadpleegd op 20 juli 2020.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Dit zijn: (1) de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV, (2) de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD-ECD) van het Ministerie van Financiën, (3) de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het Ministerie van SZW en (4) de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD), ressorterend onder het Ministerie van IenW.
- 2 Geldelijke zaken kunnen bijvoorbeeld zijn: bankbeslag Nederland, bankbeslag buitenland, cryptovaluta en effecten, maar ook sieraden of kunstwerken.
- 3 De rijksbegrotingsvoorschriften vermelden een opsomming van geldelijke zaken en de actuele waarde daarvan als waarderingsgrondslag, die niet altijd aansluit op hetgeen in de praktijk in beslag wordt genomen.
- 4 Een goed ingericht lifecyclemanagementproces bestaat uit 5 stappen: inzicht hebben in het IT-landschap, plannen maken voor beheer en planmatig onderhoud, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren.
- 5 De genoemde € 40,5 miljoen betreft kosten die volgens de Raad in 2021 moeten worden gemaakt voor het inhalen van de achterstanden die in 2020 zijn ontstaan als gevolg van de beperkende maatregelen.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021