

**Managementreactie op het Auditrapport 2017 ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)
van de Auditdienst Rijk
Definitieve versie 20 april 2018**

Met grote belangstelling hebben wij het auditrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) gelezen. Weliswaar is het aantal bevindingen van zes naar zeven gegaan, maar de teneur van het auditrapport is positief en de invulling van de bevindingen is minder ernstig dan in voorgaande jaren. De ADR constateert terecht dat er in 2017 veel veranderingen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben plaatsgevonden die hebben bijgedragen aan een beter functionerende controlfunctie en een beheerste uitvoering van de bedrijfsvoeringsprocessen. Enerzijds zijn er stappen gezet in de verbetering van het financieel beheer en anderzijds zien wij ook dat er nog verbeteringen moeten worden afgerond, bijvoorbeeld in het subsidie- en bijdragebeheer en de afpakketen. In 2018 zullen wij ons uiterst inspannen om ook die processen te verbeteren. De kanttekening die wij daarbij plaatsen is dat niet alle maatregelen die wij voor ogen hebben in 2018 zijn te realiseren en door lopen naar 2019. Wij delen met de ADR dat de bevinding ‘gebruik financiële informatiesystemen’ van invulling is veranderd. Deze bevinding gaat nu over de werking van de genomen maatregelen en bijbehorende kaderstelling. Wij zien dat de verbeteringen in het inkoopbeheer in een jaar zodanige vormen kunnen aannemen dat er slechts één specifieke casus resteert bij het inkoopbeheer waarvoor de ADR nu aandacht vraagt. Vanuit de ervaring dat energie steken in een verbetering ook resultaat oplevert, zullen wij ons inspannen om ook op het gebied van financieel en materieel beheer en de afpakketen flinke stappen voorwaarts te zetten.

Gebruik financiële informatiesystemen

Zoals hiervoor al is aangegeven is het financieel beheer van JenV substantieel verbeterd. Wij zien dat de resterende knelpunten voor de ‘financiële informatiesystemen’ in de loop van de jaren minder ernstige onderwerpen zijn geworden. De belangrijkste daarvan zijn opgelost. De ADR heeft een aantal adviezen dat toeziet op het gebruik van financiële informatiesystemen. In de eerste plaats adviseert de ADR om de kaderstelling voor derdenrekeningen te completeren. Het gaat om aanvullende kaderstelling voor het gebruik van de derdenrekening voor het geldbeslag door het Openbaar Ministerie. Hiervoor zal het Voorschrift Derdenrekeningen voor de processen van OM en CJIB in 2018 worden aangevuld. Het tweede advies van de ADR heeft betrekking op de tertaal (viermaandelijke) afsluitingen. De ADR constateert dat er in het balansdossier van het bestuursdepartement geen analyses zijn opgenomen die de juistheid, volledigheid en tijdigheid van mutaties en saldi op derdenrekeningen vaststellen. De ADR adviseert derhalve om vanaf 2018 bij de tertaalafsluitingen deze analyses te laten uit te voeren. Daarbij kunnen vergelijkingen worden gemaakt met prognoses en uitvoeringsoverzichten. Vanaf de eerste tertaal afsluiting 2018 zullen wij deze activiteiten uitvoeren en de uitkomsten daarvan in het balansdossier opnemen en daarover rapporteren aan de Bestuursraad en het Audit Committee. Ten derde constateert de ADR dat er in het kader van administratief beheer bij het proces ‘memo- en herstelboekingen’ waarborgen ontbreken. Zij adviseert om het proces aan te passen en deze planmatig te implementeren door onder meer uitleg te geven, begeleiding te verzorgen en te monitoren of daadwerkelijk gehandeld wordt conform de instructie. Wij zeggen toe om bij de periodieke controle van de balansdossiers aan dit advies van de ADR extra aandacht te besteden en hierover te rapporteren.

Het vierde advies van de ADR ziet toe op het correct toepassen van de voorschriften met betrekking tot het vastleggen van verplichtingen. Vanaf de eerste tertaalafsluiting 2018 zal meer aandacht worden gevraagd voor de vastlegging van verplichtingen en het toetsen aan de Voorschriften. Deze aandacht zal zich ook uiten in de gesprekken met de verschillende JenV-onderdelen. Daarnaast zal met behulp van process mining worden bekeken waar verplichtingen niet tijdig of niet volledig worden vastgelegd zodat hier specifieke (preventieve) maatregelen voor kunnen worden genomen.

Het vijfde advies op het gebied van het gebruik van financiële informatiesystemen ziet toe op de onderliggende stukken bij prestatieverklaringen. Voor het betalen van een factuur moet door een prestatieverklaarder worden aangegeven dat de prestatie is geleverd conform de gegeven opdracht. De ADR adviseert om gericht de aanwezigheid en de kwaliteit van de documentatie waarmee de prestatie wordt aangetoond in het financieel systeem te toetsen. Ook dit advies van de ADR krijgt opvolging. Door middel van process mining zal er periodiek gecontroleerd worden of prestatieverklaringen aanwezig zijn in het financieel systeem. Bij het niet aanwezig zijn van prestatieverklaringen zal er direct gecommuniceerd worden met de budgethouder en zal gevraagd worden de prestatieverklaringen alsnog toe te voegen. Daarnaast zal door middel van voorlichting en analyse de kwaliteit van de prestatieverklaring verder verbeteren. Bovendien zal dit aspect opgenomen worden in de tertaalafsluitingen.

Subsidie- en bijdragebeheer

Op het gebied van subsidie- en bijdragebeheer heeft de ADR een aantal adviezen. De ADR vraagt opnieuw aandacht voor het verbeteren van het subsidie- en bijdragebeheer en de daarbij behorende toezichtsinstrumenten. Wij zien dat er vorderingen worden geboekt in het complexe subsidie- en bijdragebeheer. Zo is voor de Nationale Politie het controleprotocol al bijna afgerond. Als eerste adviseert de ADR aan de directie FEZ om samen met de DG's per subsidie en per bijdrage een evaluatie uit te voeren naar de ingeregelde planning- en controlcyclus. Volgens de ADR kan die evaluatie aanleiding geven tot het herzien van onderdelen van de cyclus. Deze aanbeveling zal in het brede geheel van de evaluatie en verbetering van het subsidiebeheer worden meegenomen.

De ADR constateert terecht dat het controleprotocol, informatieprotocol en voor een aantal organisaties het toezichtsarrangement nog moet worden geactualiseerd. Voor de meeste van de bijdrageontvangende organisaties zullen de toezichtsinstrumenten in 2018 worden geactualiseerd en voor een aantal zal dat doorlopen in 2019. De afstemming met en goedkeuring van organisaties kost de nodige tijd. Gestart zal worden met de actualisering van de toezichtsinstrumenten op basis van het grootste financieel belang.

Daarnaast adviseert de ADR om de inzichten uit de evaluaties en kennis over subsidie- en bijdragenbeheer centraal te verzamelen. Het betreft specifiek gecombineerde kennis van audit, risicoanalyse, sturing en beheersing, externe verslaggeving en kennis omtrent het vormgeven van bijdragearrangementen in wet- en regelgeving. Voor het subsidiebeheer is in 2017 een aantal maatregelen getroffen. Tot en met mei 2017 is er door de directie FEZ voorafgaand toezicht ingesteld op het subsidiebeheer. Vanaf november 2017 is verlicht voorafgaand toezicht ingesteld. In 2017 is ook een evaluatie van het subsidiebeheer uitgevoerd. Ten aanzien van het bijdragebeheer zal in 2018 meer centrale regie en kennis

worden opgebouwd. In 2018 zal verbetering van het bijdragebeheer mede tot stand komen door actualisatie van de drie toezichtsinstrumenten (controleprotocol, informatieprotocol, toezichtsarrangement). Ten aanzien van de risicoanalyse is in 2016 een risicomodel voor bijdrageverstrekking opgesteld. Dit model zal in 2018 worden geactualiseerd en tevens bruikbaar worden gemaakt voor het verstrekken van subsidies.

Forensische Zorg

Op het gebied van forensische zorg is in de afgelopen jaren een goede verbetering zichtbaar. De ADR adviseert de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) om een plan op te stellen dat waarborgen creëert voor een betrouwbare administratie in de (keten)systemen. De bevinding en het advies van de ADR wordt door DJI herkend en onderschreven.

De twee Rijksklinieken wachten op de vaststelling van de juiste eindstanden 2016 voor het Onderhanden Werk (OHW) en Afgesloten Niet Gefactureerd werk (ANG) door de ADR, zodat 2017 kan starten met de juiste beginstanden. Ondertussen werkt DJI verder aan de verbeterpunten voor zowel de Rijksklinieken als de Penitentiair Psychiatrische Centra om te komen tot een betrouwbare administratie.

Informatiebeveiliging

In 2017 is ook voor de controlfunctie voor informatisering een transitie gemaakt van een drielaags- naar een tweelaagsmodel. De ADR adviseert om focus in de vervolgvactiteiten aan te brengen, waarbij de samenhang tussen activiteiten op centraal niveau en op decentraal niveau worden versterkt. Volgens de ADR is het gewenst dat de controlfunctie voor Informatisering hierbij het voortouw neemt om departementsbreed te komen tot een hoger niveau van beheersing van informatiebeveiliging. De nieuwe organisatiestructuur zorgt op centraal niveau voor inzicht en overzicht in de stand van zaken en risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Wij zullen de aanbevelingen van het onderzoek naar informatiebeveiliging (IB) opvolgen. Er zijn verbeteracties gepland voor onder meer incidentmanagement en betere ontsluiting van JenV-beleid. Met behulp van het door de ADR geïntroduceerde volwassenheidsmodel zal het ambitieniveau voor de centrale sturing en beheersing op centraal niveau voor de komende jaren worden bepaald. Op basis daarvan zullen nieuwe verbeteracties worden geformuleerd. Daarnaast zullen wij samen met de DG's en de taakorganisaties een aantal strategische beleidsthema's verder uitwerken, zoals ketensecurity, cloud security, awareness en de escalatieprocedure bij grote IB-incidenten. Het versterken van de control op informatiebeveiliging als onderdeel van de control op informatievoorziening zal in 2018 worden voortgezet.

In voorgaande onderzoeken naar kritieke systemen (MijnNFI, 2015 en CDD, 2016) heeft de ADR bevindingen gerapporteerd die onder andere te maken hadden met patchmanagement, beheer van toegangsrechten (onder andere het periodiek beoordelen ervan) en logging en monitoring, onder andere het inrichten van een Security Information Event Management. Het NFI heeft de bevindingen rond MijnNFI opgenomen in een verbeterplan, waarbij de risico-inschatting volgens het NFI op alle onderdelen 'laag' is. De afronding van de meeste acties is voorzien voor de eerste helft van 2018. Voor CDD worden de meeste bevindingen in 2018 afgerond. Voor het CJIB is er ten aanzien van de BIR kennis genomen van de eigen indicatie. Met het CJIB worden gesprekken gevoerd over de opvolging en nut en noodzaak van maatregelen.

Per 25 mei 2018 vervangt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De ADR constateert dat niet alle onderdelen in scope zijn van het AVG@JenV-project. Buiten scope blijft een aantal relatief kleine DG's en taakorganisaties waarvoor wij hebben ingeschat dat deze nauwelijks privacygevoelige informatie verwerken. Hier ligt volgens de ADR een risico tegen de achtergrond van de eisen die de AVG stelt en de ambitie van JenV. De ADR adviseert, tegen de achtergrond van de eis van volledige implementatie bij alle relevante onderdelen, de huidige scope van het AVG@JenV-project te evalueren. Wij zullen de huidige scope van het AVG@JenV-project evalueren en indien nodig met voorstellen komen hoe, gegeven de bestaande rapportageafspraken, met de relatief kleine DG's en taakorganisaties waarbij het risico laag wordt ingeschat, gaan rapporteren over de implementatie van de AVG. Daarbij wordt een risicogestuurde aanpak gehanteerd.

De ADR noemt vervolgens het risico dat door de onderdelen een te positief beeld wordt geschetst van de voortgang van de implementatie van de AVG en meldt dat invulling is gegeven door middel van maatregelen om te komen tot betrouwbare voortgangsrapportages van de DG's en taakorganisaties. Een punt van aandacht is volgens de ADR de uniformiteit waarmee de DG's en taakorganisaties hun wegingen en inschattingen maken en die mede ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheid van voortgangsrapportages. De ADR adviseert om de DG's en taakorganisaties een wegingskader mee te geven ter verbetering van de uniformiteit van de voortgangsrapportages. Aan dit advies zullen wij ook gevolg geven door het bestaande AVG Privacy Dashboard aan te scherpen. Daarnaast wordt een beoordelingskader opgesteld, dat tijdens de P&C-gesprekken wordt gebruikt om een betrouwbaar en uniform beeld te krijgen over de voortgang van de AVG-implementatie.

Personeelsbeheer

Naar aanleiding van de door de ADR uitgevoerde controleactiviteiten heeft de ADR drie adviezen op het gebied van personeelsbeheer. De ADR adviseert de dienstonderdelen om de eerstelijns controle actiever in te vullen. Als vervolg daarop wordt geadviseerd om dit vanuit de tweedelijns controlfunctie te monitoren. Tot slot is het advies om frequenter een trendanalyse op te stellen aan de hand van de maandelijkse foutenrapportages die de dienstonderdelen van P-Direkt ontvangen. Alle drie de adviezen van de ADR pakken wij in 2018 op. In 2018 zullen wij een impuls geven aan de eerstelijns controle. Vanuit de tweedelijns controlfunctie wordt eveneens in 2018 de eerstelijns controle gemonitord. Ten derde adviseert de ADR om frequenter een trendanalyse op te stellen aan de hand van de maandelijkse foutenrapportages van P-Direkt. Hierbij merken wij op dat de periodieke trendanalyse wordt verzorgd door P-Direkt. In 2018 wordt vanuit het bestuursdepartement een maandelijkse trendanalyse opgesteld en beschikbaar gesteld aan de JenV-onderdelen.

Afpakketten

De afpakketten is een nieuwe bevinding van de ADR in het auditrapport over 2017. Ook hier doet de ADR een aantal aanbevelingen om deze keten beter te beheersen en informatie daarover eenduidiger zichtbaar te maken om te komen tot een sluitende administratie en verantwoording.

Als eerste aanbeveling geeft de ADR in het auditrapport het OM mee om een nieuw register op te stellen van de ontnemingsmaatregelen die nog niet zijn ingestroomd bij het CJIB en deze periodiek te actualiseren. In 2018 zullen wij het proces tot het bepalen van het

openstaand recht herzien. Hierdoor zal het mogelijk zijn om zicht te hebben op de volledigheid en juistheid van de ontnemingsmaatregelen die nog niet zijn ingestroomd bij het CJIB.

Tevens adviseert de ADR het OM te onderzoeken waarom de 42 dagen termijn niet wordt gehaald en om een ouderdomsanalyse uit voeren om te voorkomen dat aanlevertijden van meer dan twee jaar blijven bestaan. In 2018 zal het OM, conform het advies van de ADR, een ouderdomsanalyse uitvoeren teneinde de doorlooptijden te verkorten.

Voor alle goederen die het OM in beslag neemt, zowel geldelijk als niet-geldelijk beslag, is het van belang om het beheer op orde te hebben. In dat kader adviseert de ADR om een beheerkader op te stellen voor geldelijk beslag en niet-geldelijk beslag. Het OM heeft hierin de afgelopen jaren reeds fors geïnvesteerd. Binnen de keten is in 2017 een samenwerkingsverband gecreëerd dat verbeteringen ten aanzien van beslag op ketenniveau oppakt. Vanuit dit samenwerkingsverband wordt onder andere gewerkt aan de realisatie van een adequate keteninformatievoorziening. Eind 2018 wordt de eerste pilotversie verwacht. Vanuit dit verband zal ook worden bezien of het beheerkader verdere aanpassing behoeft.

Tot slot adviseert de ADR het OM de monitoringslijst conservatoir beslag te verrijken met uitspraken in strafzaken om tijdige verantwoording mogelijk te maken. In 2018 zal het OM de huidige invulinstructie voor de monitoringslijst conservatoir beslag evalueren teneinde ook de tijdigheid van de verantwoording verder te verbeteren. In deze evaluatie zal ook het toevoegen van de uitspraken in strafzaken worden betrokken.

Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

In het auditrapport erkent de ADR dat NFI hard werkt aan een stabiele basis voor de bedrijfsvoering. De ADR heeft drie adviezen voor NFI om de bedrijfsvoering verder te verbeteren en processen in de organisatie te borgen.

In de eerste plaats adviseert de ADR om de inkoopproblematiek verder aan te pakken aan de hand van de verkregen inzichten uit de rechtmatigheidsrapportages. Daarbij kunnen per inkoopcategorie vervolgcacties worden geformuleerd. De ADR concludeert dat de inspanningen van het NFI inmiddels hebben geleid tot minder onrechtmatige inkoop. In 2018 worden de key-controls op inkoop ingericht en toegepast waarmee de onrechtmatigheid op inkoop wordt teruggedrongen. Ook wordt er naar gestreefd om de wensen voor specifieke inkopen vanuit het onderzoeksveld in een eerder stadium te koppelen aan inkoopexpertise.

De ADR geeft voorts aan dat het NFI werkt aan een stabiele basis voor de bedrijfsvoering. Vooruitlopend op de formele bundeling van de financiële administraties werkt het NFI al samen met de DJI die het NFI capaciteit levert. De ADR adviseert het NFI om bij de overdracht van activiteiten de aansturing vanuit het NFI goed in te richten, zodat deze processen beheerst blijven. Voor inkoop zal het NFI binnenkort dienstverleningsafspraken maken met het Inkoop Uitvoeringscentrum van JenV.

Naast de reguliere werkzaamheden verricht het NFI ook werkzaamheden voor derden, de zogenoemde medefinanciering van R&D-projecten door derden.

Bij de interim controle 2017 van de ADR vormde de volledigheid van de omzet buiten de SLA een specifiek probleem. Daarop is gelijk een verbetertraject gestart. De ADR concludeert nu dat dit heeft geleid tot een betere beheersing. Naast deze onderzoeken kent het NFI ook omzet uit medefinanciering van R&D-projecten door derden. De ADR geeft aan dat het NFI deze omzet nog niet optimaal beheerst. Zij geeft daarom het advies aan het NFI om (project)afspraken met derden explicieter vast te leggen. Het NFI is in 2018 gestart met het maandelijks bijwerken van de projectadministratie. Het NFI zal sterker sturen op het naleven van deze afspraken.

Namens het ministerie van Justitie en Veiligheid,
De directeur Financieel Economische Zaken,

E.W. Bezem