

# Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

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 het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het 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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 7

## 3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

## 4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 14

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 17

4.4 Onvolkomenheden | 18

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 20

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 37

## 5. Beleidsresultaten | 38

5.1 Inzicht extra geld | 38

5.2 Terugdringing van drugssmokkel via logistieke knooppunten | 43

5.3 Terugblik | 56

5.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 59

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 60

6.1 Reactie minister van JenV | 60

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 63

## Bijlagen | 64

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2023 | 64

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 67

Bijlage 3 Literatuur | 74

Bijlage 4 Begrippenlijst | 77

Bijlage 5 Overzicht resultaten mainports | 83

Bijlage 6 Eindnoten | 84

# 1. Onze conclusies

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor veiligheid, migratie en het tegengaan van criminaliteit. In 2023 heeft de minister van JenV € 23 miljard uitgegeven. Dit is bijna € 5 miljard meer dan in 2022. Dit komt vooral door extra uitgaven aan immigratie (€ 3,8 miljard). Een goed functionerend Ministerie van JenV is essentieel om Nederlandse burgers te kunnen beschermen. Uit onze vorige onderzoeken blijkt echter dat er diverse problemen zijn, onder andere in de bedrijfsvoering en een tekortschietende regierol van de minister in de strafrechtketen. Dit jaar zien we dat eerdere tekortkomingen in de bedrijfsvoering deels zijn opgelost. Ook zijn we positief over de bekostiging van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Wel zien we nieuwe risico's, bijvoorbeeld bij het uitgeven van het extra geld uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV.

## De maatschappelijke opgaven van het Ministerie van JenV

De minister van JenV heeft te maken met grote maatschappelijke opgaven. Zo werkt de minister bijvoorbeeld aan de positie van het slachtoffer, het tegengaan van radicalisering en het opvangen van vluchtelingen. De minister doet dit niet alleen. Onder het ministerie vallen tientallen uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden zijn het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Nationale Politie. Dit zijn ook de 2 grootste uitgavenposten van de minister van JenV in 2023. Het gaat om € 7,2 miljard aan migratie en € 7,6 miljard aan de Nationale Politie. Onder migratie vallen niet alleen de uitgaven aan het COA maar bijvoorbeeld ook de opvang van ontheemden uit Oekraïne, uitgaven aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en aan de terugkeer van vreemdelingen. Aan immigratie heeft de minister bijna € 3,8 miljard meer uitgegeven in 2023 dan in 2022.

## Geen inzicht in effecten van extra geld voor aanpak van drugsmokkel

Havens en bloemenveilingen zijn interessante plekken om drugs Nederland in en uit te smokkelen. Om dit soort ondermijnende criminaliteit tegen te gaan is er voor 3 mainports € 9,3 miljoen gereserveerd. Dit is extra geld, bedoeld voor de

logistieke knooppunten de Mainport Zeehavens Zeeland–West-Brabant, de havens in het Noordzeekanaalgebied en de sierteeltsector. De mainports Schiphol en de Rotterdamse haven vallen buiten dit onderzoek. Hoewel er veel activiteiten zijn uitgevoerd, kan de minister niet evalueren of deze activiteiten effect hebben gehad. De minister heeft namelijk geen meetbare doelen geformuleerd en geen nulmeting uitgevoerd. Cruciale informatie om bij te sturen en om te leren van beleid ontbreekt.

## Resultaten van extra geld niet in beeld

Naast het extra geld voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit is er meer extra geld toegevoegd aan de JenV-begroting. Het kabinet trok extra geld uit voor het bestrijden van de coronacrisis en voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Wij hebben onderzocht wat er bekend is over de resultaten die zijn bereikt met dit extra geld.

Echter, het extra geld is niet goed te volgen. Dat komt bijvoorbeeld doordat het geld is toegevoegd aan bestaande middelen. Het is dus geen apart budget waardoor resultaten van dit extra geld niet in beeld zijn. Soms wordt het geld doorgeschoven naar latere jaren. Soms is het geld wel te volgen, maar de resultaten niet.

## Bedrijfsvoering is verbeterd

Wij constateren over 2023 duidelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. Het is de minister in 2023 gelukt om 2 van de 3 bestaande onvolkomenheden op te lossen. Ook zien we dat het verantwoordingsproces voor de Regeling opvang ontheemden Oekraïne beheerst is verlopen. Het aandachtspunt uit 2022 voor het algoritme risicotaxatie in de jeugdstrafrechtketen is in 2023 komen te vervallen. Gegeven de serieuze tekortkomingen die we vorig jaar vaststelden bij dit algoritme heeft de minister van JenV dit snel en adequaat opgepakt. Bij de inzet van het API-3-algoritme voor grenscontrole worden niet alle risico's afgedekt. Hier verbinden we een aandachtspunt aan voor de minister van JenV vanuit haar opdrachtgeverschap voor het grenstoezicht. De minister heeft ook stappen gezet om de bekostiging van uitvoeringsorganisaties te verbeteren.

Voor het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een vaste basis in de bekostiging afgesproken. Volgens de minister draagt dit bij aan een meer stabiele financiering van deze organisaties.

## Doel klimaatneutrale bedrijfsvoering DJI in 2050 niet in zicht

DJI is verantwoordelijk voor 21% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot van het Ministerie van JenV. Het doel uit het coalitieakkoord van 2021 is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Uit ons onderzoek blijkt dat dit doel niet in zicht is. Er is geen plan om klimaatneutraal te worden en geen inzicht in welke maatregelen nodig zijn, hoeveel die kosten en hoeveel personeel er nodig is. Ook kampt DJI met onvoldoende budget en met verouderd vastgoed. DJI heeft nog heel veel te doen om een klimaatneutrale bedrijfsvoering te realiseren in 2050.

## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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 en de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023	
1. Afpakketen (openstaand recht)	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Prestatieverklaringen IND				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
3. Prestatieverklaringen DJI	✗	✗	✗	✓	
4. Risicobeheer Forensische zorg			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

### Verder in het rapport

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

## 2.

# Feiten en cijfers

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

Het Ministerie van JenV heeft in 2023 € 22.967 miljoen uitgegeven. Dit is 6,2% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 23.367 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.615 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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

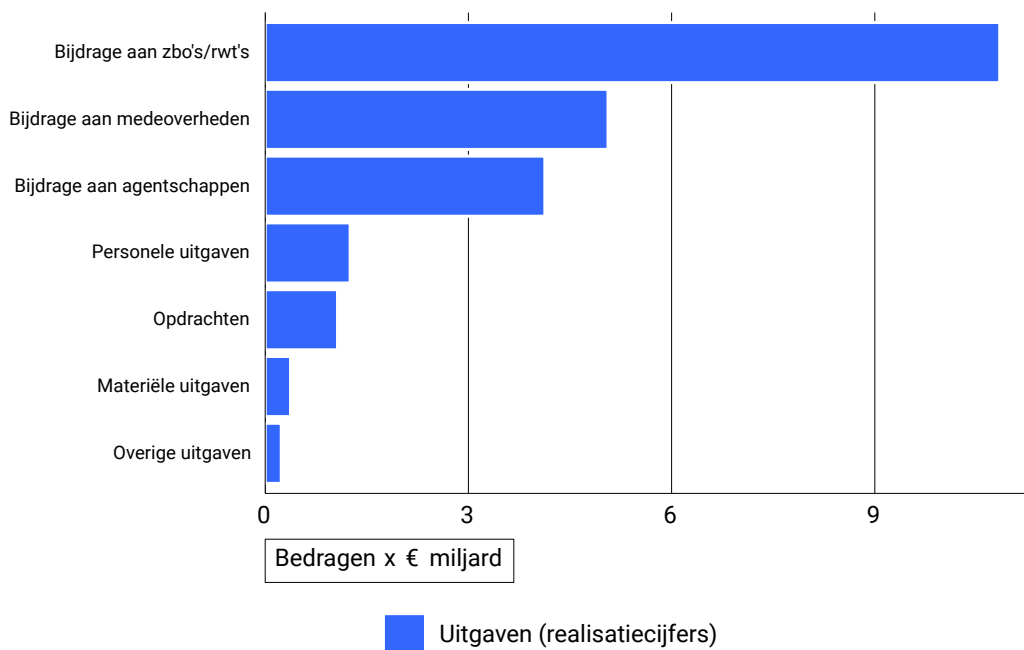
	2021	2022	2023
Verplichtingen	15.333	18.727	23.367
Uitgaven	14.983	18.229	22.967
Ontvangsten	1.993	1.363	1.615
Fte's	31.936	33.233	34.842

De minister van JenV heeft in 2023 meer geld besteed dan in 2022. De minister van JenV heeft fors meer uitgegeven aan migratie. Dit begrotingsartikel is gestegen van € 3.329 miljoen in 2022 naar € 7.171 miljoen in 2023. Dit extra budget is voornamelijk uitgegeven aan gemeentes voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen, de IND en het COA.

15,3% van de uitgaven van het Ministerie van JenV is besteed aan maatregelen in verband met de oorlog in Oekraïne. Dit percentage uitgaven is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

**Figuur 1** *Uitgaven van het Ministerie van JenV in 2023*

### Van de begroting van het Ministerie van JenV gaat het meeste geld naar bijdrage aan zbo's/rwt's



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van het Ministerie 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 Nationale Politie, de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) worden als zogenoemde *sui generis*-organisaties gefinancierd uit de JenV-begroting. Voor het realiseren van haar beleidsdoelen is de minister sterk afhankelijk van het functioneren van alle organisaties in de JenV-keten: agentschappen, taakorganisaties, zbo's en *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. De minister moet wel toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

De Nationale Politie, een *sui generis*-organisatie, was in 2023 met circa € 7,6 miljard de grootste ontvanger van de overdrachten.



# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV.

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

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

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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 en de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

Voor de agentschappen die onder een departement vallen stelt de minister een aparte samenvattende verantwoordingsstaat op (de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen). Hiervoor geldt een aparte tolerantiegrens die wordt berekend over het totaal van de baten van alle agentschappen gezamenlijk van het betrokken departement.

### 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 2023* van het Ministerie van JenV:

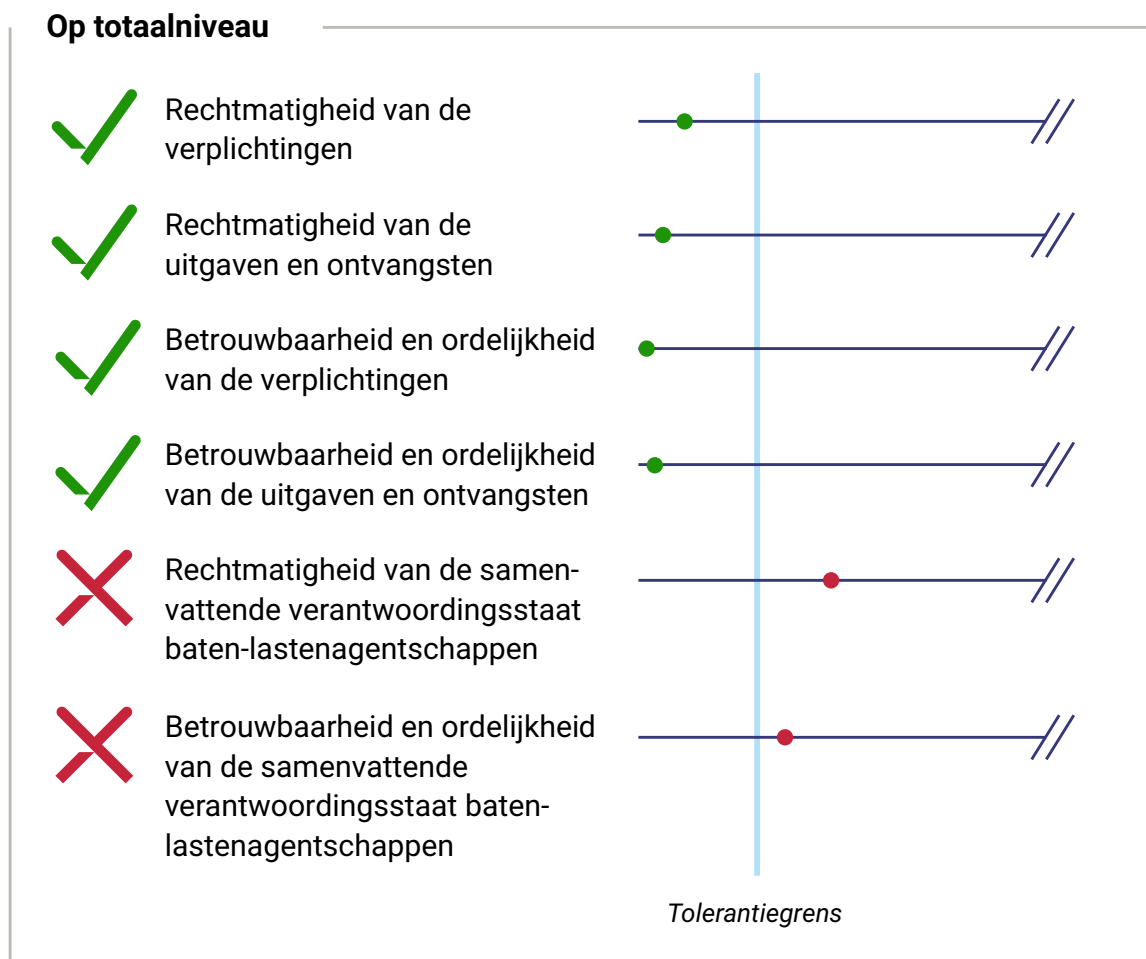
- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

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 JenV (VI) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 157,9 miljoen aan fouten en € 95,9 miljoen aan onzekerheden. Het betreft voornamelijk inkoop-gerelateerde fouten en onzekerheden van € 146,6 miljoen bij de agentschappen: DJI, IND, Justitiële ICT Organisatie (JIO), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Verder zijn er fouten en onzekerheden die te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen van € 83,5 miljoen bij de agentschappen: DJI, JIO, NFI en IND (zie voor de onvolkomenheid prestatieverklaringen IND § 4.4.2). Tot slot zijn er bij de agentschappen diverse overige fouten en onzekerheden van € 23,7 miljoen.

### **Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 27,4 miljoen aan fouten en € 89,3 miljoen aan onzekerheden. Het gaat voornamelijk om fouten en onzekerheden van € 81,9 miljoen bij de agentschappen IND en DJI die te maken hebben met het ontbreken van prestatieverklaringen. Daarnaast zijn er bij de agentschappen diverse overige fouten en onzekerheden van € 34,8 miljoen.

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

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV is opgenomen omvat € 616,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32, 34, 37 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat € 307,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 32 en 37.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, 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 2023* van het Ministerie van JenV:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

# 4.

## Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3 en § 4.4) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering (§ 4.5.1 - § 4.5.3). Ook bespreken we onze bevindingen bij algoritmes (§ 4.5.4 - § 4.5.6). Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op het doel van klimaatneutrale bedrijfsvoering bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (§ 4.5.7). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van JenV in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.6).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

*Verbeteringen in de bedrijfsvoering: 2 van de 3 bestaande onvolkomenheden opgelost*

Wij constateren over 2023 duidelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van JenV. Het is de minister in 2023 gelukt om 2 van de 3 bestaande onvolkomenheden in de bedrijfsvoering op te lossen. Het proces rond het vastleggen van prestatieverklaringen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verbeterd en daarmee is de onvolkomenheid hier opgelost. Ook is de onvolkomenheid in het risico-beheer van de forensische zorg opgelost. Een prestatieverklaring betekent dat voordat de betaling van een factuur van ingekochte goederen en diensten plaatsvindt, met bewijsstukken vastgesteld moet worden of de bestelde goederen of diensten

daadwerkelijk zijn geleverd. Bij de onvolkomenheid uit 2022 voor de afpakketen zien we in 2023 duidelijke voortgang. De regie op de keten is namelijk opgepakt door de minister en verbetermaatregelen zijn geïmplementeerd. Maar een aantoonbaar duurzame werking in de praktijk is nog onvoldoende geborgd. Daarom blijft deze onvolkomenheid in 2023 nog van kracht.

#### *Nieuwe onvolkomenheid prestatieverklaringen heeft hardnekkige basis*

Over 2023 constateren we een nieuwe onvolkomenheid bij de IND vanwege ontbrekende of ontoereikende prestatieverklaringen. De problemen rond prestatieverklaringen in het algemeen blijken de afgelopen jaren hardnekkig bij het Ministerie van JenV. De afgelopen jaren constateren we tekortkomingen in het proces van het afgeven van prestatieverklaringen en de controle daarop binnen het ministerie. Dat was eerder het geval bij DJI en het Nationaal Forensisch Instituut (NFI) en nu dus over 2023 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het is daarom van belang dat de minister breed aandacht heeft voor dit onderwerp.

#### *Verbeteringen bij eerdere aandachtspunten in de bedrijfsvoering*

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2022* vroegen we aandacht voor risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. De minister heeft in 2023 de verstrekte voorschotten aan gemeenten over 2023 vastgesteld. Wij constateren dat het proces van vaststellingen beheerst is verlopen en dat dit aandachtspunt van vorig jaar vervalt.

Verder vroegen we in 2022 aandacht voor het inkoopbeheer van DJI en het autorisatiebeheer van het financieel systeem van het Ministerie van JenV vanwege gebleken tekortkomingen. Wij stellen vast dat de minister de tekortkomingen in het autorisatiebeheer heeft opgelost zodat dit aandachtspunt van vorig jaar komt te vervallen. Het inkoopbeheer van DJI vraagt nog wel extra aandacht van de minister om de omvang van de onrechtmatige inkopen verder te beperken.

#### *Aandachtspunten algoritmes*

Het aandachtspunt voor het algoritme risicotaxatie in de jeugdstrafrechtketen uit 2022 is in 2023 komen te vervallen. Gegeven de serieuze tekortkomingen die we vorig jaar vaststelden bij dit algoritme heeft de minister dit snel en adequaat opgepakt. De minister heeft in 2023 actie ondernomen om de inzet van het risicotaxatiemodel in de jeugdstrafrechtketen te verbeteren en heeft gewerkt aan het opstellen van een nieuwe DPIA. De verantwoordelijkheden, grondslagen en profilering zijn nu uitgewerkt volgens de wettelijke vereisten van de AVG. Bij een ander algoritme zijn niet alle risico's op het gebied van IT-beheer in 2023 afgedekt. Het gaat om de inzet van het

API-3-algoritme voor de grenscontrole waarbij grote hoeveelheden gegevens van reizigers buiten de Schengenzone worden verwerkt. Wanneer op het gebied van privacy en IT-beheer niet de juiste maatregelen worden getroffen, bestaat het risico dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot de gegevens van reizigers. We vragen aandacht aan de minister van JenV voor privacy en IT-beheer bij dit algoritme vanuit haar opdrachtgeverschap voor het grenstoezicht. Dit zal samen met de minister van Defensie moeten worden opgelost. Ons algoritme-onderzoek bij de Douane is stopgezet omdat de veiligheid van onze medewerkers in het geding was.

## 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 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023	
1. Afpakketen (openstaand recht)	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Prestatieverklaringen IND				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
3. Prestatieverklaringen DJI	✗	✗	✗	✓	
4. Risicobeheer Forensische zorg			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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



## 4.3 Opgeloste onvolkomenheden

### 4.3.1 Prestatieverklaringen DJI

Wij constateren over 2023 duidelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van het Ministerie JenV. DJI heeft met een gericht plan verbeteringen doorgevoerd in het proces rond het vastleggen van prestatieverklaringen. Deze verbeteringen hebben geleid tot het oplossen van de onvolkomenheid.

Sinds 2019 verloopt bij het Ministerie van JenV het proces rond het vastleggen van prestatieverklaringen niet goed. Sinds 2019 merken wij dit aan als een onvolkomenheid. In 2021 constateerden wij dat de door de minister van JenV genomen maatregelen succesvol waren en had de onvolkomenheid alleen nog betrekking op DJI.

De afgelopen jaren heeft DJI projectmatig gewerkt aan het doorvoeren van verbeteringen rond het proces van prestatieverklaringen. Wij constateren dat de doorgevoerde verbeteringen in 2023 in voldoende mate tot resultaat hebben geleid in het aantoonbaar aanwezig zijn en in de kwaliteit van de prestatieverklaringen en heffen daarom de onvolkomenheid op. Voor een duurzaam resultaat zal DJI blijvend moeten werken aan betrokkenheid, bewustwording en discipline binnen de verschillende dienstonderdelen en actief moeten blijven toezien op de naleving van de getroffen maatregelen.

### 4.3.2 Risicobeheer forensische zorg

In 2022 hebben we aandacht gevraagd voor het risicobeheer van de forensische zorg. DJI heeft door het treffen van verbetermaatregelen en constante monitoring van onderkende risico's gezorgd voor een beheerste jaarafsluiting en verantwoording over 2023. Wij heffen daarom de onvolkomenheid op.

DJI koopt forensische zorg in bij zorgaanbieders. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van JenV gaven wij aan dat er technische problemen waren ontstaan in de mogelijkheid tot facturatie door de zorgaanbieders aan DJI. DJI was relatief laat begonnen met het opzetten van een alternatieve werkwijze in reactie op de problemen in de facturatie.

In 2023 zijn de technische problemen in de facturatie grotendeels opgelost. Hierbij heeft DJI contact onderhouden met de zorgaanbieders en de ICT-leveranciers van de zorgaanbieders. Er is door DJI tijdig nagedacht en gehandeld om de jaarafsluiting goed te laten verlopen. DJI heeft aantoonbaar tijdig actie ondernomen om problemen rond de jaarafsluiting en verantwoording voor te zijn.

## 4.4 Onvolkomenheden

### 4.4.1 Afpakketen dicht bij oplossing: samenwerking doorzetten

Een belangrijke doelstelling van de minister van JenV is om ervoor te zorgen dat veroordeelden geen profijt mogen hebben van hun daden. Door hun criminele verdiensten af te pakken worden veroordeelden geraakt op een plek waar het pijn doet, namelijk in hun portemonnee. Daarvoor zijn goede afstemming en samenwerking nodig tussen partners in de afpakketen zoals de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* voor Justitie en Veiligheid (JenV) hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt. De afpakketen bestaat uit een geheel van processen en systemen dat tot doel heeft de financiële en materiële opbrengsten van criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen. De daaropvolgende jaren heeft de minister van JenV stappen gezet om dit complexe proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost. In het verantwoordingsonderzoek over 2022 resteerden bij de onvolkomenheid afpakketen nog 2 onderdelen: het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiende openstaand recht.

Openstaand recht ontstaat als er sprake is van een door de rechtbank toegewezen vordering van het OM op een veroordeelde (ontnemingsmaatregel), terwijl de registratie van volledige ontvangst van de ontnemingsmaatregel bij het CJIB nog moet plaatsvinden. Om de omvang van het openstaand recht zo laag mogelijk te houden, is het belangrijk dat het OM toegewezen vorderingen goed en tijdig overdraagt aan het CJIB. Dit is belangrijk omdat bij vertraging het risico ontstaat dat de veroordeelde crimineel de hem/haar opgelegde straf ontloopt. Het OM moet immers voldoen aan de wettelijke termijn van 14 dagen, uit de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Wij stellen vast dat er in 2023 voortgang is geboekt om het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiende openstaand recht te verbeteren. De verbetermaatregelen zijn grotendeels uitgevoerd door het OM. Zo zijn de administratieve organisatie en het interne beheer voor de ontnemingsmaatregelen geüniformeerd in procesbeschrijvingen. Ook is er een tweemaandelijks standsbepaling mogelijk geworden door een nieuw ontwikkeld 'dashboard' dat data uit systemen van het OM automatisch koppelt. Dit vormt de basis voor juiste, volledige en betrouwbare bepaling van het openstaand recht. Toch is deze voortgang alleen nog onvoldoende voor het oplossen van de onvolkomenheid. Een aantoonbaar duurzame werking is namelijk nog onvoldoende geborgd. De tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen is

namelijk nog nauwelijks verbeterd. Het aandeel tijdig overgedragen ontnemingsmaatregelen nam toe van 45,6% in 2022 naar 49,6% in 2023. Uit de getroffen verbetermaatregelen ontstaat wel beter zicht op de oorzaken. Voor een deel worden zaken te laat aangeleverd door de rechtbank en incidenteel loopt de verwerking bij het CJIB vertraging op. Ook bij het OM blijven zaken soms liggen.

De geringe verbetering in de tijdige overdracht met oorzaken bij alle 3 de belangrijke partners in de afpakketen (Rechtspraak, OM en CJIB) laat zien dat ook de samenwerking nog verder kan verbeteren. We zien dat vooral de nadere implementatie van de 14-dagentermijn in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in 2024 moet worden opgepakt door alle 3 partners.

In 2022 hebben we de minister gevraagd strakker te sturen op de verbetering van de uitvoering van ontnemingsmaatregelen binnen de afpakketen. Waarbij voor het oplossen van de onvolkomenheid de rol van het OM van groot belang is.

In ons onderzoek over 2023 constateren wij dat de regie op de keten is opgepakt door de minister. Om naast de verbeteringen uitgevoerd door het OM ook de samenwerking in de keten tussen Rechtspraak, OM en CJIB verder te verbeteren zal de minister de regie op de samenwerking en afstemming van de ketenpartners in 2024 moeten blijven doorzetten.

#### **4.4.2 Nieuw: prestatieverklaringen bij IND ontoereikend**

We beoordelen het proces rond prestatieverklaringen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over 2023 als een onvolkomenheid.

De IND is een agentschap van het Ministerie van JenV. De IND koopt goederen en diensten in. Voordat de betaling van de factuur van de ingekochte goederen en diensten plaatsvindt, zoals de inzet van beveiligingspersoneel (zie voorbeeld hierna), moet de IND vaststellen dat de bestelde goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd. Bij het verklaren dat de bestelde goederen of diensten zijn geleverd moet dit onderbouwd worden met bewijsstukken.

##### *Een voorbeeld van prestatieverklaring bij de IND*

De IND ontvangt van een leverancier een factuur voor de inzet van beveiligingspersoneel. Op de factuur staat de locatie waar personeel is ingezet, het aantal uren van inzet en het uurtarief. De IND zal aantoonbaar moeten maken dat vastgesteld is dat het juiste personeel daadwerkelijk beveiligingsdiensten heeft geleverd op de aangegeven locatie en voor het juiste aantal uren. Dat moet gebeuren voorafgaande aan de betaling van de factuur. Dit kan bijvoorbeeld door middel van urenbriefjes en

roosters. Het uurtarief moet overeenkomen met het afgesproken tarief in het inhuurcontract. Als bij de controle achteraf van de betaalde factuur blijkt dat de prestatieverklaring niet aanwezig is of niet toereikend, levert dit een onzekerheid in de financiële verantwoording op.

Bij de IND zijn maatregelen aanwezig die ervoor moeten zorgen dat de prestatieverklaring wordt vastgesteld en de bewijsstukken zijn vastgelegd voordat de betaling van een factuur plaatsvindt. In 2023 heeft de IND extra maatregelen genomen om het proces rond prestatieverklaringen te verbeteren. Verbeteringen zijn nodig omdat uit controles van betaalde facturen blijkt dat de IND vaak achteraf niet meer kan aantonen dat de prestatieverklaring op de juiste wijze is vastgesteld.

Over 2023 is de aantoonbaarheid van de prestatieverklaring door de IND niet op orde. De onzekerheid in de financiële verantwoording van de IND als gevolg van ontoereikende prestatieverklaringen bedraagt € 25,5 miljoen en overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van de verantwoording van de IND.

## 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 4.5.1 Verantwoordingsproces Regeling opvang ontheemden Oekraïne beheerst verlopen

In ons rapport 2022 gaven wij aan dat de minister van JenV voor de financiering van de opvang van Oekraïense ontheemden onder meer de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne had ingesteld. Gemeenten kunnen op basis van deze regeling financiering aanvragen in de vorm van een specifieke uitkering ter vergoeding van de kosten voor opvang. Voor 2022 was aan gemeenten een totaalbedrag van € 1,4 miljard aan voorschotten verstrekt. Wij vroegen de minister aandacht te blijven besteden aan het beoordelen en inschatten van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen en het nemen van maatregelen om deze risico's te beperken.

In 2023 hebben gemeenten voor het eerst verantwoording aan het Ministerie van JenV afgelegd over de bestedingen van deze gelden. De verantwoording vond plaats via de systematiek SiSa: *single information, single audit*. Dit is een bijlage bij de jaarrekening van de gemeente en wordt als onderdeel van de jaarrekening gecontroleerd door de gemeentelijke accountant.

Wij constateren dat alle gemeenten verantwoording hebben ingediend en dat het proces van vaststellingen door het Ministerie van JenV beheerst is verlopen. Ook is het gelukt om grote aantallen vaststellingsbeschikkingen tijdig en op gecontroleerde wijze te verwerken. Uit de verantwoordingen blijkt dat gemeenten in totaal € 1,7 miljard aan kosten hebben gemaakt in 2022 voor de opvang van de Oekraïense ontheemden. Het aantal rechtmatigheidsfouten hierin bleek zeer beperkt. De besteding van de gelden voldeed daarmee aan de voorwaarden behorend bij de specifieke uitkering. Daarmee wordt het geld ingezet voor het doel van de regeling: de opvang van ontheemde Oekraïners.

Wij constateren dat het Ministerie van JenV in 2023 blijvend aandacht heeft besteed aan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen voor de financiering van de opvang van Oekraïners. Het ministerie heeft in samenwerking met de gemeenten maatregelen genomen om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken. De daarvoor opgestelde M&O-risicoanalyse heeft de staatssecretaris van JenV op 29 augustus 2023 met de Kamer gedeeld. Het aandachtspunt uit 2022 komt daarmee te vervallen.

#### **4.5.2 Inkoopbeheer DJI: ondanks zichtbare verbetering blijft extra aandacht nodig**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 constateerden wij dat DJI aantoonbaar had gewerkt aan verbetering van het inkoopbeheer. Het inkoopbeheer bevat de activiteiten die uitgevoerd worden om rechtmatig en doelmatig goederen en diensten in te kopen. In 2023 heeft DJI verdere verbeteringen aangebracht in het inkoopbeheer. Ondanks de zichtbare verbeteringen in het inkoopbeheer, is de omvang van de onrechtmatige inkopen nog te hoog.

Over 2023 is het totale bedrag aan onrechtmatige inkopen € 79,9 miljoen op basis van contractwaarde (2022: € 71,5 miljoen). Deze onrechtmatigheden vallen deels buiten de invloedssfeer van DJI. Het gaat hierbij om een overschrijding van € 55,8 miljoen van de maximale waarde van rijksbrede raamovereenkomsten en fouten. Dit is het gevolg van het verplicht gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten. In dit geval: contracten die zijn afgesloten door categoriemanagers bij een ander departement (2022: € 41,3 miljoen).

Het resterend deel van € 24,1 miljoen betreft onrechtmatigheden die DJI zelf heeft veroorzaakt. In 2024 zal de minister daarom aandacht moeten besteden aan het inkoopbeheer bij DJI om de onrechtmatigheden verder te beperken. Daarom handhaven we dit aandachtspunt voor de minister van JenV.

### **4.5.3 Autorisatiebeheer voor financieel systeem op orde gebracht**

Het Ministerie van JenV gebruikt voor de financiële administratie en voor het vastleggen van de inkoop van goederen en diensten een financieel systeem. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2022* vroegen wij aandacht voor de juiste toepassing van de procedures waarmee rechten aan medewerkers worden toegekend voor het gebruik van dit systeem. In 2023 heeft de minister gezorgd voor verbeteringen in het autorisatiebeheer. Ons aandachtspunt komt te vervallen. Wel merken wij op dat voor de periodieke interne controle op de kwaliteit en rapportages over het autorisatiebeheer verdere verbetering nodig is.

### **4.5.4 Aandachtspunt algoritme jeugdstrafrechtenketen vervallen**

Wanneer jeugdigen in aanraking komen met politie en justitie, adviseren onderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming de rechter over de aanpak. Om advies te geven, gebruiken de onderzoekers een risicotaxatie-model: de Ritax. Als een jongere vervolgens in een justitiële jeugdinrichting komt, gebruiken de jeugdinrichting en de jeugdreclassering de informatie uit de Ritax om behandelplannen op te stellen en veranderingen te evalueren. Wij hebben de Ritax als algoritme getoetst.

#### **Aandachtspunt over 2022**





























In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 concludeerden we dat de minister van JenV met de Ritax zeer gevoelige, bijzondere persoonsgegevens in de jeugdstrafrechtenketen verwerkt. Daarbij werd niet voldaan aan de wettelijke vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voor het uitvoeren van een *data protection impact assessment* (DPIA). Het ging om zaken die in de keten onduidelijk waren vastgelegd, zoals de verantwoordelijkheden voor verwerking, de wettelijke grondslagen en de toets op profilering. Ook was niet overtuigend aangetoond dat het algoritme daadwerkelijk doet waarvoor het is bedoeld. Dat bij het verwerken van dergelijke gevoelige, bijzondere persoonsgegevens niet werd voldaan aan de wettelijke vereisten van de AVG, rekenden we de minister aan. We hebben in 2022 dan ook een aandachtspunt aan onze bevindingen verbonden.

#### **Algoritme getoetst**





In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 hebben we bekeken hoe de minister onze bevindingen over sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer in 2023 heeft opgepakt. In dit onderzoek hebben we het algoritme getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes (Algemene Rekenkamer, 2021a). We hebben voor 22 openstaande risico's rond de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's beperkt worden. In figuur 2 geven we per thema voor een aantal belangrijke elementen weer hoe hoog het resterende risico over 2022 en 2023 was.

**Figuur 2 Toetsing algoritme Ritax**

Op openstaande punten bij de Ritax is in 2023 verbetering geconstateerd

Sturing en verantwoording	2022	2023
Taken en verantwoordelijkheden		
Risico-afwegingen		
Governance bij uitbesteding		
Monitoring		
Data en model		
Functioneren in lijn met doel		
Bias model		
Bias data		
Voorspellingskracht		
Privacy		
DPIA		
Profilering		
Informereren betrokkenen		
IT-beheer		
Toegangsbeheer		
Wijzigingenbeheer		
Back-up en recovery		

	Het resterende risico met betrekking tot dit element is hoog
	Het resterende risico met betrekking tot dit element is midden
	Het resterende risico met betrekking tot dit element is laag
	Niet onderzocht

### **Over 2023 verbetering geconstateerd**

De minister van JenV heeft in 2023 actie ondernomen om de inzet van het risico-taxatiemodel in de jeugdstrafrechtketen te verbeteren en heeft gewerkt aan het opstellen van een nieuwe DPIA. De verantwoordelijkheden, grondslagen en profilering zijn nu uitgewerkt volgens de wettelijke vereisten van de AVG. Ook is de DPIA voorgelegd aan de functionaris gegevensbescherming (FG) van het Ministerie van JenV. In de appreciatie stelt de FG dat de DPIA toereikend is uitgevoerd. Daarnaast is het doel van de Ritax nu duidelijk beschreven en in de keten vastgelegd. De DPIA dient echter nog wel te worden vastgesteld. Dat was in 2023 nog niet gebeurd. Ook op het gebied van IT-beheer zien we nog enkele openstaande risico's. Die hebben betrekking op toegangsbeheer. De minister van JenV moet nog meer maatregelen treffen om het IT-beheer van het algoritme structureel te verbeteren.

We oordelen positief over de vooruitgang die het Ministerie van JenV in 2023 heeft geboekt. Het aandachtspunt is serieus opgepakt in 2023 door de minister van JenV en is daardoor komen te vervallen. We moedigen de organisatie aan om door te gaan op de ingeslagen weg en ook het IT-beheer structureel te verbeteren.

### **4.5.5 Risico's algoritme bij de grenscontrole op basis van API-gegevens**

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is verantwoordelijk voor de bewaking van de Nederlandse grenzen. De ministers van Defensie en van JenV zijn beiden verantwoordelijk voor de bewaking van de grenzen. Het grenstoezicht staat in Nederland niet op zichzelf, maar wordt gereguleerd door Europese wet- en regelgeving. Zo zijn er in Europa afspraken gemaakt over grenscontroles tussen de Schengenlanden. Sinds het Schengenverdrag vinden alleen nog grenscontroles plaats aan de Europese buitengrens. Ter ondersteuning van grenscontroles worden gegevens van passagiers en bemanningsleden van vluchten van buiten Schengenlanden naar Nederland doorgegeven onder de *Advance Passenger Information* (API)-richtlijn. *Advance* verwijst naar het moment waarop de gegevens moeten worden verstrekt; namelijk aan het einde van de instapcontroles en daarmee voordat de reizigers aankomen op de bestemming. Deze API-gegevens bevatten informatie over reisdocumenten en reisroutes van reizigers. Het doel achter de API-richtlijn is om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden. Bij de grenscontrole op basis van API-gegevens wordt een algoritme gebruikt. Het algoritme dat hiervoor wordt gebruikt heet API-3. De Algemene Rekenkamer heeft het gebruik van API-3 op luchthavens getoetst.



### **Verantwoordelijkheden**

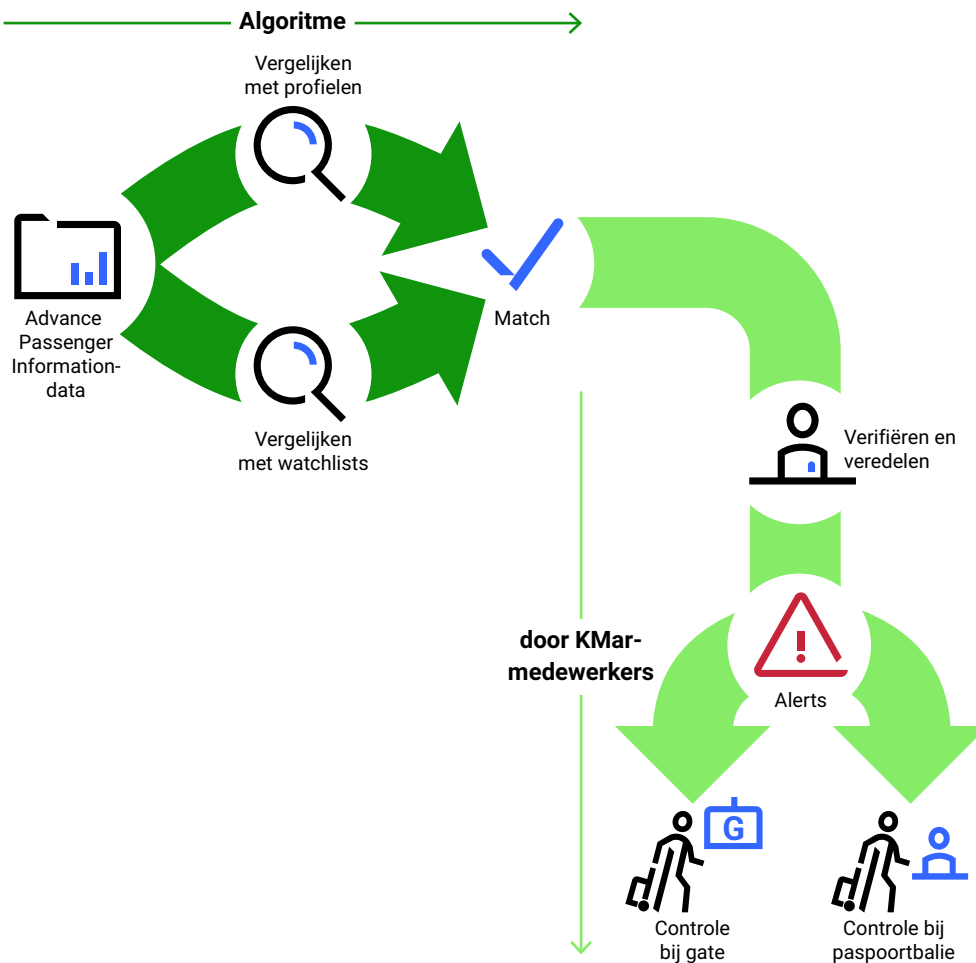
Zowel de minister van Defensie als de minister van JenV draagt politieke verantwoordelijkheid voor de KMar en het grenstoezicht. De Minister van JenV is verantwoordelijk voor personenvervoer en vreemdelingen. De KMar voert de controles uit voor het Ministerie van JenV. De minister van JenV stelt de wettelijke kaders voor het grenstoezicht. De minister van JenV is dus ook verantwoordelijk voor de vertaling van de API-richtlijn naar Nederlandse wet- en regelgeving en beleid en het vaststellen van doelstellingen. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de uitvoering van API-3 en stelt mensen en middelen beschikbaar waarmee de KMar haar taken uitvoert.

### **Hoe werkt API-3?**

Figuur 3 laat zien hoe het grenscontroleproces verloopt met inzet van het API-3-algoritme. Luchtvaartmaatschappijen sturen de API-gegevens aan het einde van de instapcontroles op naar de KMar, zodat de KMar de gegevens kan screenen, terwijl de reiziger onderweg is naar Nederland. API-gegevens bevatten naam, geboortedatum, vluchtnummer en nationaliteit van het gebruikte reisdocument. API-gegevens zijn in principe gecheckt bij het instappen. Ondanks de instapcontroles is het mogelijk dat een reiziger met een vervalst reisdocument aan boord is gegaan.

**Figuur 3** Het grenscontroleproces op basis van het API-3-algoritme

Koninklijke Marechaussee gebruikt algoritme om te bepalen of passagiers van buiten Schengenzone extra gecontroleerd moeten worden



Zodra de API-gegevens binnen zijn, vergelijkt het API-3-algoritme de API-gegevens met *watchlists* en *risicoprofielen*. Bij *watchlists* kijkt het algoritme of de API-gegevens overeenkomen met gezochte personen, zoals personen die veroordeeld zijn voor strafbare feiten. Bij *risicoprofielen* gaat het niet om specifieke personen, maar kijkt het algoritme of de API-gegevens voldoen aan een set van risicokenmerken. Als de API-gegevens van een reiziger overeenkomen met een watchlist of profiel, dan geeft het algoritme een match. Daarnaast bekijken KMar-medewerkers ook handmatig de API-gegevens van binnenkomende reizigers om te bepalen welke vluchten gecontroleerd worden.

Elke match van het API-3-algoritme wordt handmatig geverifieerd door KMar-medewerkers. Daarnaast voegen KMar-medewerkers ook extra informatie toe aan matches op basis van watchlists, zoals instructies voor als de gesignaleerde persoon gevonden wordt. Dit wordt veredeling genoemd. Als de KMar-medewerkers hebben getoetst of een match klopt, sturen ze een alert naar grenscontrole. In 2023 zijn bijna 5.000 alerts afgegeven op basis van watchlists en 13 alerts op basis van risicoprofielen.

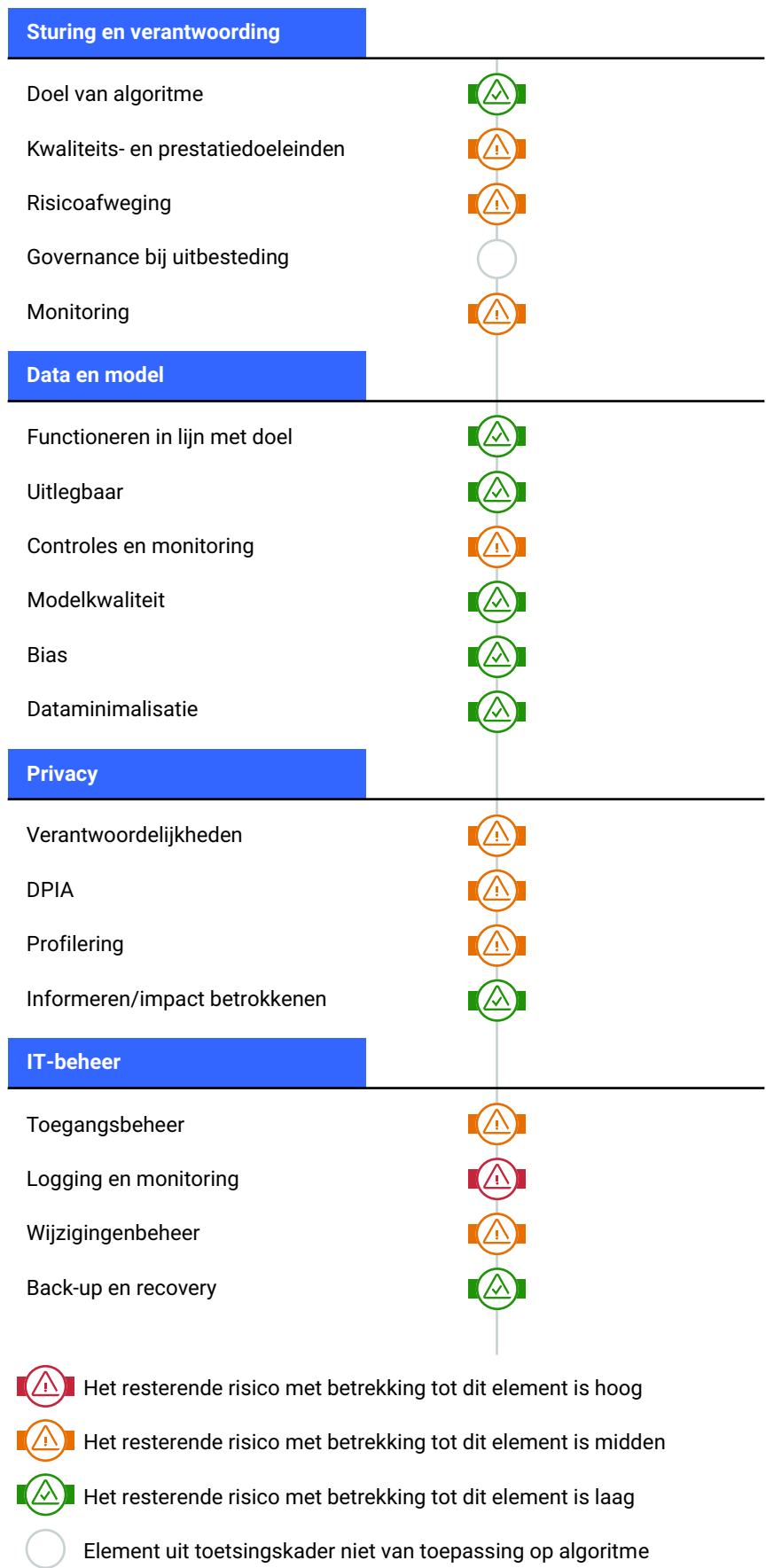
Alerts komen binnen bij *Dedicated Gate Control* (DGC) van de KMar. De KMar controleert vluchten aan de gate. Omdat de KMar niet alle vluchten kan controleren, gebruikt de KMar de API-3-alerts om te bepalen welke vluchten ze controleren. Hoewel alerts gaan over individuele reizigers, controleert DGC altijd alle reizigers op een vlucht. API-3-alerts komen ook binnen bij de baliemedewerkers die paspoortcontroles uitvoeren. Deze baliemedewerkers controleren reizigers die van buiten Schengen Nederland inreizen. De baliemedewerkers nemen de API-3-alerts mee in hun controles.

### **Algoritme getoetst**

In dit onderzoek hebben we het algoritme getoetst aan de hand van het geactualiseerde toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer.<sup>1</sup> We hebben voor in totaal 55 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's beperkt worden. In figuur 4 geven we per thema voor een aantal belangrijke elementen weer hoe hoog het resterende risico is. De belangrijkste bevindingen lichten we daarna toe.

**Figuur 4** Toetsing API-3-algoritme

**Openstaande risico's bij algoritme grenscontroles door de Koninklijke Marechaussee**



## **Sturing en verantwoording**

In het toetsingskader gaat het bij het aspect 'sturing en verantwoording' om 7 risico's bij aansturing van het gebruik en beheer van het algoritme. We onderzochten hoe deze aansturing is ingericht en welke afspraken hierover zijn vastgelegd. Bij het algoritme voor grenscontroles concluderen we dat het resterende risico voor 3 onderdelen laag is. Defensie leidt een stuurgroep die nieuwe en bestaande profielen bespreekt en die bijhoudt hoeveel hits een profiel heeft opgeleverd. We zien ook nog een aantal verbeterpunten. In de eerste plaats zijn er geen kwaliteits- en prestatiedoelen vastgesteld, waardoor onduidelijk is wanneer een profiel effectief is. Ook zijn er geen richtlijnen vastgesteld om een integrale afweging te maken van de kansen, risico's en doelmatigheid van inzet van het algoritme. In de derde plaats zien we dat er onduidelijkheden zijn in rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de KMar en het Ministerie van Defensie en het Ministerie van JenV.

## **Data en model**

Bij het onderdeel 'data en model' toetsen we risico's voor een correcte werking van het algoritme. Bij deze toets constateren we dat de KMar maatregelen treft om een correcte werking van het algoritme te bewerkstelligen. Wel zien we nog een verbeterpunt op het gebied van controles en monitoring. We constateren dat er in 2023 voor een aantal profielen ook hits werden gemist. Deze profielen hadden meer hits moeten opleveren dan daadwerkelijk het geval was. Het is onduidelijk wat de oorzaak van deze gemiste hits is. Opvallend is dat de risico's bij het onderdeel 'data en model' op bijna alle hoofdpunten goed worden beheerst. Ook op de onderdelen 'bias' en 'uitlegbaarheid' waar veel maatschappelijke zorgen over bestaan.

## **Privacy**

Het onderdeel 'privacy' is onderverdeeld in toetsing van 17 risico's voor een verantwoorde inzet van het algoritme. Bij 5 risicogebieden uit het toetsingskader constateren we een middelhoog tot hoog restrisico. Dat betekent dat op die gebieden de kans bestaat dat verantwoorde inzet van het algoritme wordt verhinderd. Bij de grenscontroles worden grote hoeveelheden gegevens van reizigers van buiten de Schengenzone verwerkt. Wanneer niet de juiste maatregelen worden getroffen, bestaat het risico dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot de gegevens van reizigers. Een data protection impact assessment (DPIA) is een instrument om deze privacyrisico's vooraf in kaart te brengen en aan te geven welke maatregelen genomen worden om deze risico's te verkleinen. De DPIA is echter nog niet vastgesteld. De KMar werkt sinds 2018 aan de DPIA en er ligt nu een vergevorderde versie. Maar de DPIA is nog niet vastgesteld, onder andere omdat de minister van JenV en de minister van Defensie nog geen overeenstemming hebben bereikt over de verwerkingsverantwoordelijkheden.

De ministers zijn hierover met elkaar in gesprek. Ook is er in de keten gebrek aan *privacy by design*, waardoor het risico bestaat dat medewerkers van de KMar bij het veredelen en verifiëren van matches onbedoeld persoonsgegevens te zien krijgen.

### **IT-beheer**

In het toetsingskader gaat het bij het aspect 'IT-beheer' om 9 risico's bij het bewaken van de betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van informatiesystemen. We onderzochten in hoeverre het Ministerie van Defensie beheersmaatregelen heeft toegepast op het algoritme. Bij 8 van de 9 risico's op gebied van IT-beheer in het toetsingskader constateren we een middelhoog tot hoog restrisico. Het gaat hierbij om openstaande risico's bij functiescheiding, wachtwoordbeheer, beoordeling van toegangsrechten, de toegangspaden tot de IT-componenten, logging, wijzigingenbeheer en *security by design*, het onvoldoende rekening houden met informatiebeveiligingsmaatregelen bij het ontwerp. Het risico bestaat dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot de omgeving van het algoritme en daarin wijzigingen kunnen aanbrengen. Dat risico is onvoldoende afgedekt. Ook bestaat het risico dat niet te achterhalen is wanneer en door wie er (ongewenste) aanpassingen zijn gedaan. Uit ons eerdere onderzoeken naar algoritmes bleek vaak dat de risico's in het IT-beheer slecht worden beheerst. Dat is hier niet anders. Het illustreert dat hier meer aandacht voor nodig is.

### **Conclusie**

Het API-3 algoritme gebruikt API-gegevens ter ondersteuning van grenscontroles van vluchten van buiten Schengenlanden naar Nederland. Het doel achter de API-richtlijn is om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden. We constateren dat de KMar serieus werk maakt van de risicobeheersing rondom inzet van het algoritme. Zo is er een stuurgroep die nieuwe en bestaande profielen bespreekt en die bijhoudt hoeveel hits een profiel heeft opgeleverd.

Onduidelijk is in hoeverre de inzet van risicoprofielen bijdraagt aan de doelstellingen, helemaal in verhouding tot de inspanningen die verricht worden om een verantwoorde inzet van de risicoprofielen te bewerkstelligen. In 2023 hebben de profielen namelijk slechts 13 alerts opgeleverd. We adviseren de minister van JenV om het gebruik van de risicoprofielen te evalueren en de effectiviteit hiervan te beoordelen.

Bij de inzet van het API-3-algoritme voor de grenscontrole worden grote hoeveelheden gegevens van reizigers verwerkt. Dat daarin niet alle risico's op het gebied van IT-beheer zijn afgedekt, rekenen we de minister van JenV aan vanuit haar opdrachtgeverschap voor het grenstoezicht. We verbinden daarom een aandachtspunt aan deze bevindingen. We verwachten dat de minister van JenV in 2024 samen met de minister van Defensie

stappen zet om het IT-beheer structureel te verbeteren. Ook bevelen we de ministers van JenV en Defensie aan om in 2024 afspraken te maken over de verwerkingsverantwoordelijkheden en die vast te leggen, zodat de DPIA vastgesteld kan worden en duidelijk is wie voor de gegevensverwerkingen verantwoordelijk is.

#### **4.5.6 Onderzoek naar gebruik algoritme bij de Douane stopgezet**

De Douane levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Om drugssmokkel tegen te gaan controleert de Douane bijvoorbeeld containers die in Nederland aankomen. Niet alle containers kunnen bij aankomst worden gecontroleerd, want dat zijn er te veel. Daarom maakt de Douane een risicogerichte selectie van containers. De Douane gebruikt daar algoritmes voor. We startten daarom in 2023 een onderzoek naar de algoritmes die de Douane inzet bij de selectie van containers. Doel was om te toetsen in hoeverre de Douane de risico's bij inzet van deze algoritmes beheerst.

##### **Onderzoek stopgezet**

We hebben het algoritme-onderzoek bij de Douane stopgezet, omdat de veiligheidsrisico's voor onze medewerkers verhoogd waren wanneer wij dit onderzoek uit zouden voeren. De verhoogde veiligheidsrisico's stonden niet in verhouding tot de zwaarte van het belang van het onderzoek. Over het algoritme zelf hadden we op voorhand geen verhoogde risico-indicatie. Wij kunnen onze onafhankelijke controle ten behoeve van het parlement hierdoor niet uitvoeren. Dat vinden wij een onwenselijke situatie. We bezien hoe we dergelijk onderzoek in het vervolg wel zouden kunnen uitvoeren.

##### **Ondermijnende criminaliteit groot maatschappelijk risico**

Ons besluit om het onderzoek stop te zetten, maakt extra duidelijk dat de ondermijnende criminaliteit momenteel een groot maatschappelijk risico vormt. De drugs-criminaliteit is de afgelopen jaren in ernst toegenomen. Daarbij is er met enige regelmaat ook sprake van bedreigingen. Dat blijkt ook uit recent onderzoek naar drugsgerelateerde criminaliteit op Schiphol en in de Rotterdamse haven (RAND Europe, 2024). Het is betreurenswaardig dat bedreiging en pogingen tot omkoping voor medewerkers van de Douane bestaan. Naast dat dit onze onafhankelijke controle bemoeilijkt, is het ook een onacceptabele aantasting van onze rechtsstaat.

#### **4.5.7 Doel klimaatneutrale DJI-bedrijfsvoering in 2050 niet in zicht**

Nederland wil uiterlijk in 2050 klimaatneutraal zijn. Die doelstelling is opgenomen in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV. De rijksoverheid wil hieraan een bijdrage

leveren door haar eigen bedrijfsvoering te verduurzamen. Binnen het Ministerie van JenV is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), na de Nationale Politie, de grootste uitstoter van CO<sub>2</sub>. DJI is verantwoordelijk voor 21% van de totale uitstoot van het Ministerie van JenV.

Wij hebben onderzocht of en hoe DJI toewerkt naar een klimaatneutrale bedrijfsvoering. Dit onderzoek is een illustratie bij ons rijksbrede onderzoek naar de cijfers over CO<sub>2</sub>-reductie van het Rijk. De resultaten daarvan staan in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*.

DJI voert namens de minister van JenV straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. DJI heeft 50 locaties verspreid over Nederland, waaronder penitentiaire inrichtingen (PI's). DJI heeft 26 PI's: huizen van bewaring, gevangnissen, gecombineerde inrichtingen en bijzondere inrichtingen. Het doel van de minister van JenV is om de bedrijfsvoering van alle locaties in 2050 klimaatneutraal te laten zijn.

### **Geen garantie voor klimaatneutrale bedrijfsvoering 2050**

Er is per PI nog geen plan om deze klimaatneutraal te maken. Wel heeft DJI samen met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) een revitaliseringsprogramma opgestart. In dit programma staat dat alle PI's voor 2050 worden gerenoveerd. Als een locatie aan de beurt is, wordt gekeken welke modernisering en verduurzamingsmaatregelen op dat moment technisch en financieel mogelijk zijn.

Na de renovatie is de PI niet altijd 100% klimaatneutraal. In de eerste tranche is er bijvoorbeeld een locatie die maar voor 70% verduurzaamd kan worden. Het revitaliseringsprogramma leidt dus niet per definitie tot het behalen van het doel: klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2050.

### **Eerste maatregelen voor gasreductie moeilijk uitvoerbaar**

DJI heeft voor de PI's een aantal generieke maatregelen opgesteld. Deze maatregelen zijn niet gekozen omdat ze voldoende zijn om klimaatneutraal te worden, maar omdat de maatregelen gemakkelijk uitvoerbaar zouden zijn. Ze werden gezien als een eerste stap. Een voorbeeld is het gasreductieproject. Dit is in 2021 gestart met als belangrijkste doel kostenbesparing door het gasverbruik terug te brengen. DJI vroeg de locaties om 5 maatregelen te treffen:

1. Het verlagen van de temperatuur van 21 naar 19 graden overdag en 12 graden 's nachts.
2. Het verlagen van de warmwatertemperatuur naar 60 graden.

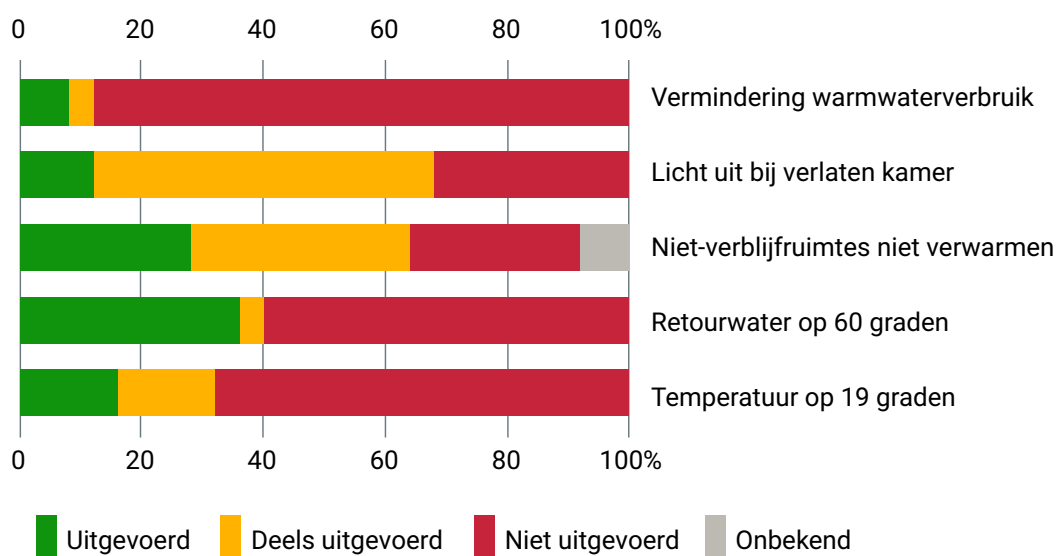


3. Het instellen van de verwarming op vorstvrij in niet-verblijfruimtes.
4. Het uitdoen van de lichten in ongebruikte ruimtes en bij vertrek uit ruimtes.
5. Het verminderen van het warmwatergebruik.

Deze maatregelen bleken echter niet zo gemakkelijk uitvoerbaar als gedacht. Uit onderzoek van DJI blijkt dat het geen enkele PI is gelukt om alle 5 de maatregelen te realiseren (Stantec, 2023). Figuur 5 laat zien hoeveel procent van de PI's de maatregel heeft ingevoerd.

**Figuur 5** Overzicht maatregelen gasreductieproject (bron: Stantec, 2023)

### De 5 maatregelen om het gasverbruik te verminderen zijn onvoldoende ingevoerd



### Gasreductie is moeilijk door bestaande knelpunten

Hoe komt het dat het niet is gelukt om de eenvoudig ogende maatregelen uit figuur 5 uit het gasreductieproject volledig uit te voeren? Het onderzoek dat DJI heeft laten doen gaat daarop in. Aanvullend daarop zijn wij in gesprek gegaan met DJI en hebben we 2 PI's bezocht. De knelpunten die de PI's noemen hebben te maken met:

1. de beschikbaarheid van voldoende budget;
2. de veroudering van het vastgoed;
3. de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

#### 1. Onvoldoende budget

In april 2022 heeft PwC in opdracht van de minister onderzoek gedaan naar de financierbaarheid van DJI (PwC, 2022). Dit onderzoek is op 20 mei 2022 door de minister voor Rechtsbescherming naar de Tweede Kamer gestuurd. Volgens dit onderzoek heeft DJI een jaarlijks financieel tekort. Bij ongewijzigd beleid loopt dat tekort op van € 201 miljoen in 2022 tot € 398 miljoen in 2032. Dit constateerden

we al in ons verantwoordingsonderzoek over 2022. Er is een disbalans tussen de opdracht en uitvoerbaarheid daarvan. Bij DJI leidt dit tot achterstallig onderhoud van onder andere het vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2023a).

In de *Voorjaarsnota 2022* is extra budget beschikbaar gesteld voor DJI dat oploopt tot structureel € 170 miljoen vanaf 2026. Daarmee resteert nog steeds een tekort. Voor de verduurzaming heeft het Rijk een klimaatfonds opgericht. Hieruit kan tot maximaal 40% van de verduurzamingskosten van DJI worden betaald. Dat is niet genoeg budget voor DJI om klimaatneutraal te worden.

## 2. Verouderd vastgoed

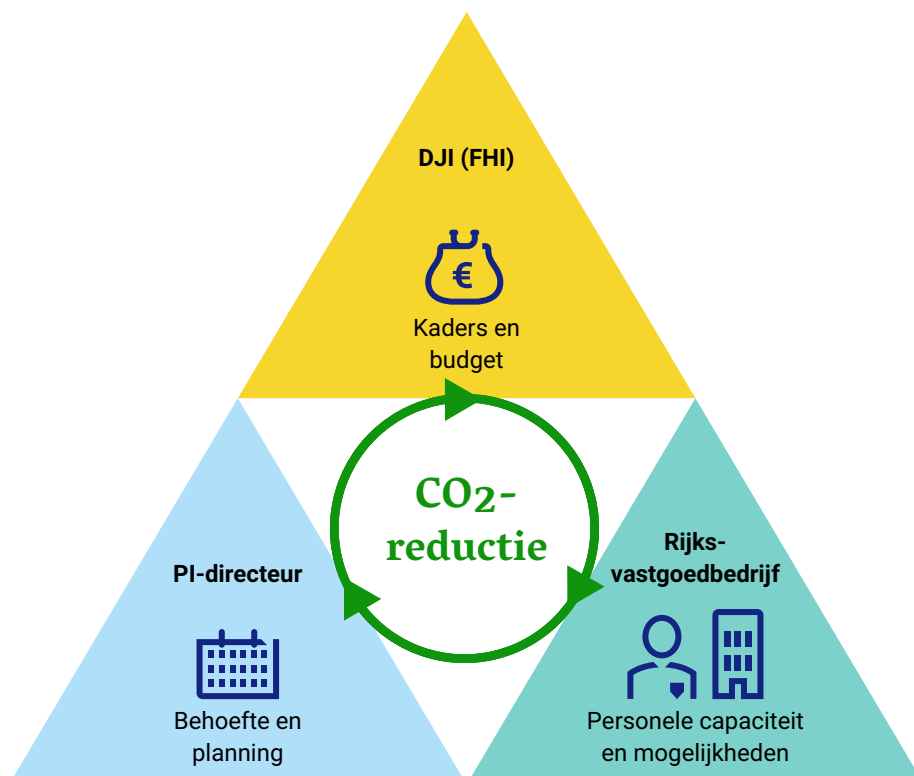
De gebouwen van de PI's zijn voor een groot deel ouder dan 30 jaar en zijn toe aan modernisering. Er zijn installaties voor verwarming en ventilatie die al jaren geleden vervangen hadden moeten zijn. De instellingen van deze verouderde installaties zijn niet gemakkelijk aan te passen. De thermostaat kan soms bijvoorbeeld niet omlaag.

## 3. Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Bij het verduurzamen van de PI's zijn 3 partijen betrokken: DJI, de afzonderlijke PI's en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze partijen werken samen om het vastgoed te onderhouden, moderniseren en verduurzamen. Figuur 6 laat de verhoudingen zien.

**Figuur 6** Wederzijdse afhankelijkheid partijen bij CO<sub>2</sub>-reductie

Voor CO<sub>2</sub>-reductie moeten 3 partijen samenwerken



Wij constateren dat de taakverdeling tussen de partijen duidelijk is. DJI is de opdrachtgever van het RVB en betaalt alle werkzaamheden. De directie Facilitair, Huisvesting en Inkoop (FHI) van DJI bepaalt de kaders en het beschikbare budget. Het RVB is eigenaar van alle panden en van alle installaties die vastzitten in de panden (bijvoorbeeld de verwarming). Het RVB bepaalt wat er kan, technisch en qua eigen personele capaciteit (bijvoorbeeld projectleiders). Het RVB voert de werkzaamheden niet zelf uit, maar doet daarvoor aanbestedingen. De directeur van de PI geeft aan welke behoefte er lokaal is en wanneer de werkzaamheden kunnen plaatsvinden. Dit laatste is mede afhankelijk van hoeveel beveiligers er beschikbaar zijn om de werkzaamheden te begeleiden.

Wel zien we dat de taakverdeling soms tot vertraging en frustratie leidt. Alle partijen zijn niet alleen nodig, maar ook van elkaar afhankelijk. De processen duren vaak lang. Daarnaast zijn het budget en de personele capaciteit beperkt.

### **Knelpunten bemoeilijken het behalen van het doel**

Doordat er nog geen plan is om klimaatneutraal te worden, zijn de benodigde kosten, capaciteit en tijdlijn nog niet in beeld. Het verouderde vastgoed, de beperkte financiële middelen en de wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen bemoeilijken de uitvoering van maatregelen om CO<sub>2</sub> te reduceren. Ter illustratie nemen we weer het gasreductieproject.

Elke PI kreeg het verzoek van DJI om de 5 eerdergenoemde maatregelen door te voeren. De maatregelen zijn niet DJI-breed centraal ingevoerd. Elke PI moest zelf het gesprek met het RVB aangaan over de benodigde aanpassingen, en budget aanvragen bij DJI. De PI's waren dus niet vrij om de maatregelen in te voeren. In het kader hieronder laten we zien waar de PI's in de praktijk tegenaan lopen. Dit doen we voor de 2 maatregelen die het minst goed zijn ingevoerd: de thermostaat omlaag en verminderen warmwatergebruik.

#### *Temperatuur verlagen*

In principe kan een PI niet zelf de thermostaat omlaag zetten. Dit wordt geregeld door een externe partij, die alleen werkt in opdracht van het RVB. Bij sommige PI's is het systeem zo verouderd dat het technisch niet mogelijk is om de thermostaat anders in te stellen. Naast technische redenen waren er ook andere redenen. Zo vonden sommige PI's het simpelweg onwenselijk om de thermostaat lager te zetten.

#### *Warmwaterverbruik verminderen*

Het gebruik van warm water voor bijvoorbeeld de douches heeft een grote invloed op het gasverbruik. In de maatregel is niet gespecificeerd hoeveel er bespaard moet worden. Warm water kan bespaard worden door waterbesparende douchekoppen en door minder lang douchen (bijvoorbeeld af te dwingen door drukknoppen, timer of regeling op afstand). Dit vraagt ook gedragsverandering bij gedetineerden. De PI's in Dordrecht en Roermond werken met een regel van 5 minuten douchen. Daarna staat de douche 5 minuten uit. In de praktijk maken gedetineerden echter gebruik van meerdere douches om alsnog langer te kunnen douchen. Soms worden meerdere douches tegelijk aangezet. Dan wordt er juist meer warm water gebruikt in plaats van minder.

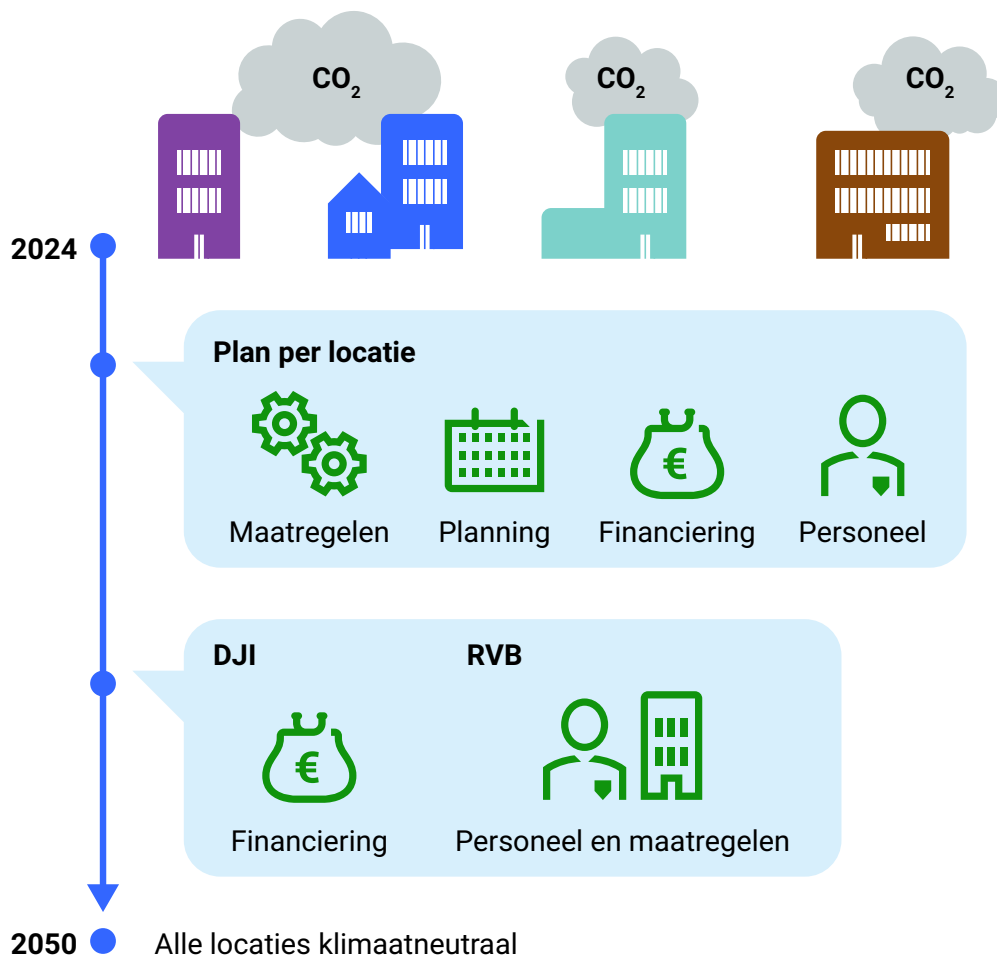
#### **Actiepunten voor klimaatneutrale bedrijfsvoering**

In ons onderzoek hebben we gezien dat bij het Ministerie van JenV en DJI betrokken mensen met kennis van zaken werken aan de verduurzaming van de bedrijfsvoering. DJI heeft nog 26 jaar om de bedrijfsvoering klimaatneutraal te krijgen, maar deze opdracht vergt ook veel tijd, werk en geld.

Figuur 7 laat zien wat begin 2024 ontbreekt, maar wel nodig is om in 2050 een klimaatneutrale bedrijfsvoering te hebben. Welke maatregelen zijn nodig? Wat kost dat en hoeveel personele capaciteit is daarvoor nodig? Betrokken partijen moeten hierover in gesprek. Voor het behalen van het doel zijn een goed onderbouwd plan, voldoende geld en personeel cruciaal. DJI heeft daarom nog belangrijke stappen te zetten om een klimaatneutrale bedrijfsvoering te realiseren in 2050.

**Figuur 7** Ontbrekende randvoorwaarden om klimaatneutrale bedrijfsvoering van DJI in 2050 te bereiken

## Plan, financiering en personeel ontbreken voor klimaatneutrale bedrijfsvoering DJI-locaties



### 4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Justitie en Veiligheid. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op dit thema. Dit hoofdstuk bevat in § 5.2 de uitkomsten van het onderzoek naar het extra geld voor de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. In § 5.3 volgt een terugblik op eerdere onderzoeken. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV in § 5.4.

### 5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn de afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. Wij hebben geïnterviewd wat er met dit extra geld is gebeurd.

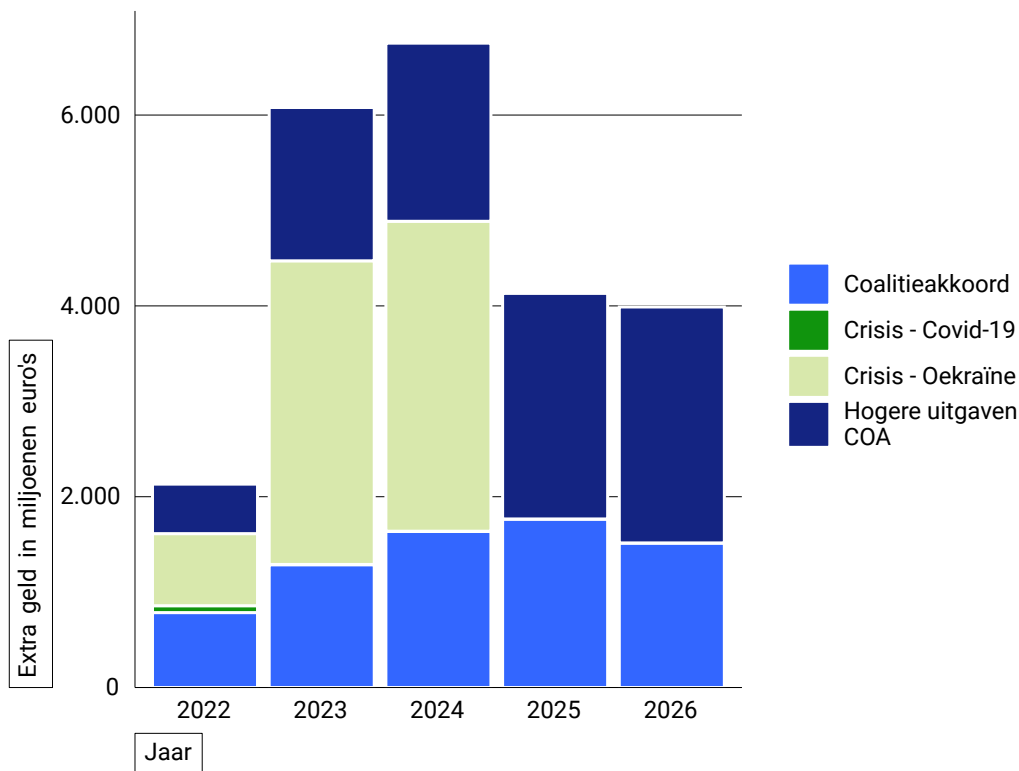
Naast het extra geld uit het coalitieakkoord uit 2021 trok het kabinet ook extra geld uit voor het bestrijden van crises zoals de coronacrisis en de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

In de volgende figuur is opgenomen hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor het begrotingshoofdstuk Justitie en Veiligheid. Het gaat om geld uit het coalitieakkoord,

geld voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en extra geld voor de opvang van asielzoekers via het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). In figuur 8 zijn alleen die maatregelen opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor het Ministerie van JenV.

**Figuur 8** Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)

**Extra gelden opvang Oekraïners en asielzoekers omvangrijker dan coalitieakkoordmiddelen uit 2021**

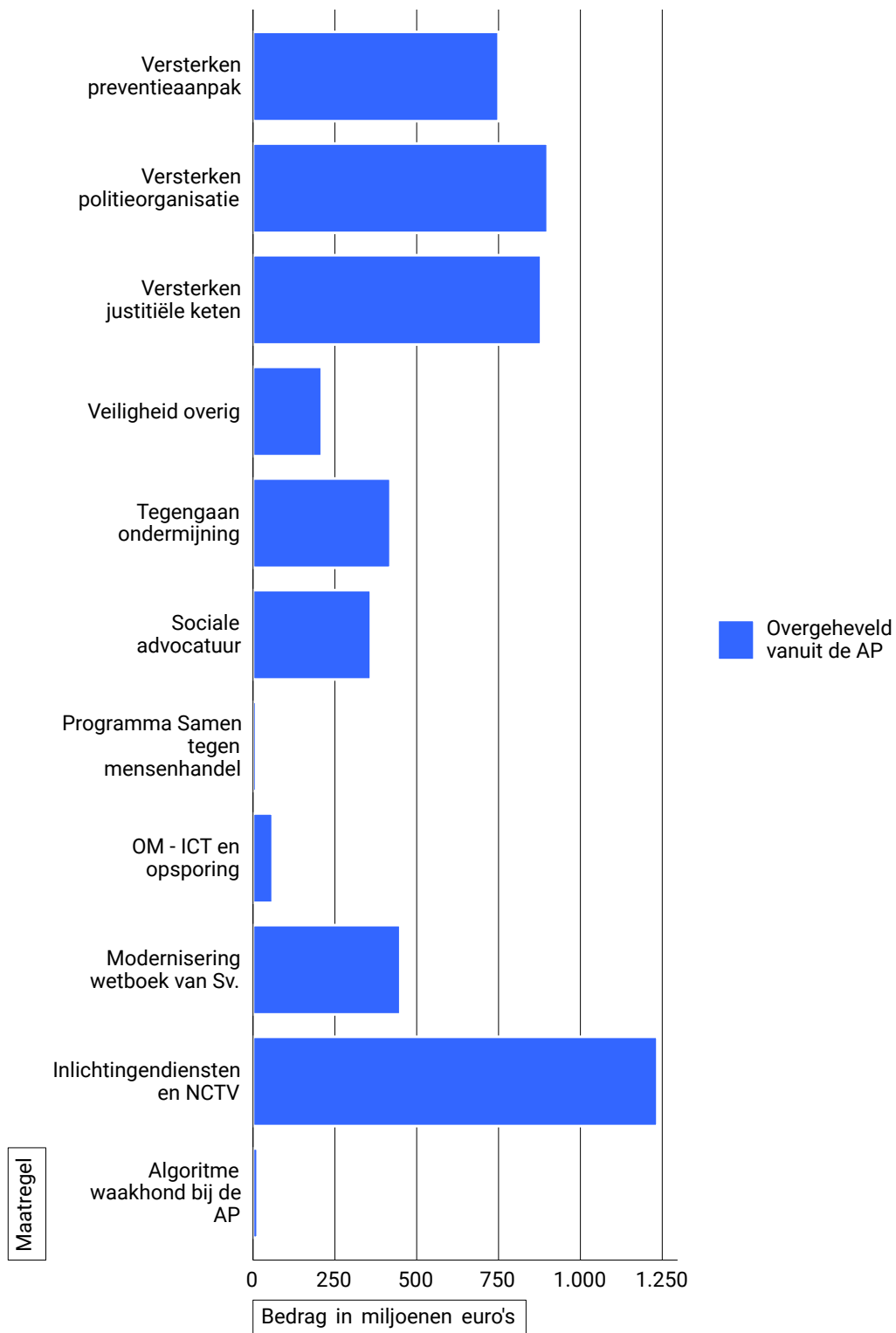


Extra geld vanuit het coalitieakkoord uit 2021 wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een zogenoemde ‘aanvullende post’ bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die de ministeries nog nader moeten uitwerken. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting. De extra gelden voor Oekraïne en voor het COA voor opvang van asielzoekers zijn opgeteld omvangrijker dan de coalitieakkoordmiddelen. Bij elkaar vormen deze extra gelden de belangrijkste oorzaken voor de toename van de JenV-begroting met 50 % van de ontwerpbegroting 2022 (€ 15,2 miljard) tot de realisatie over 2023 (€ 23,0 miljard). Voor 2024 stijgt de begroting van het Ministerie van JenV verder naar € 24,7 miljard.

In figuur 9 ziet u de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van JenV.

**Figuur 9** De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)

**Alle coalitieakkoordmiddelen zijn in 2022 overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van JenV**





Alle middelen uit het coalitieakkoord zijn in 2022 overgeheveld van de aanvullende post naar de begroting van het Ministerie van JenV.

Tabel 2 geeft (verkort) weer wat de minister van JenV rapporteert over het resultaat van een aantal grote maatregelen.

**Tabel 2** De bereikte resultaten en de inzet van het extra geld, zoals de minister van JenV rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)

Maatregel/doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022 + 2023	Begroot 2022 + 2023	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Tegengaan ondermijning	Coalitieakkoord	40	40	De coalitieakkoordmiddelen zijn toegevoegd aan eerdere intensiveringen (in totaal € 706 miljoen in 2023). Een aparte toelichting op ondermijningsmiddelen is in het jaarverslag opgenomen. In aparte halfjaarlijkse brieven gaat de minister in op de resultaten van de aanpak.
Sociale advocatuur	Coalitieakkoord	30	30	Geen verantwoording over de besteding van de extra gelden uit het coalitieakkoord.
Modernisering Wetboek Strafvordering	Coalitieakkoord	150	150	De invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is uitgesteld naar 2029. Middelen zijn overgeheveld naar de begroting en grotendeels doorgeschoven naar latere jaren.
Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD) en NCTV	Coalitieakkoord	185	185	Middelen zijn overgeheveld naar het ministerie en vandaar verder verdeeld over 9 departementen. De departementen en de diensten (AIVD, MIVD) en NCTV verantwoordden apart in het jaarverslag over de Nederlandse cybersecuritystrategie.
Opvang Oekraïners	Oekraïne	-	3.938	Opvang van 87.000 Oekraïense vluchtelingen door gemeenten. Uitgaven hiervoor € 4,2 miljard in 2022 en 2023.
Opvang Asielzoekers (COA)	Hogere uitgaven	-	3.115	Hogere asielinstroom, hogere bezetting en duurdere (crisis)noodopvang zorgen voor uitgaven door het COA van ruim € 3,5 miljard voor 2022 en 2023 samen.

We constateren dat er over de resultaten van extra geld uit het coalitieakkoord voor de opvang van Oekraïners en de opvang van asielzoekers beter gerapporteerd wordt door de minister van JenV dan over het extra geld uit het coalitieakkoord uit 2021. De resultaten van concretere maatregelen gericht op één specifiek vraagstuk zijn beter uit de stukken te herleiden. Zo zijn de resultaten van opvang makkelijker te meten.

Ook wordt geld uit het coalitieakkoord vanaf de aanvullende post verdeeld over verschillende instrumenten en (bijbehorende) begrotingsartikelen of toegevoegd aan bestaande begrotingsartikelen of aan andere begrotingshoofdstukken. Het geld op zo'n begrotingsartikel komt dan vanuit verschillende bronnen. Het extra geld vanuit het coalitieakkoord is niet zonder meer afzonderlijk te traceren en het resultaat dat met dat geld wordt behaald daarmee ook niet.

Een voorbeeld van zo'n post uit het coalitieakkoord is tegengaan van ondermijning. Deze middelen zijn in 2022 van de aanvullende post overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van JenV (artikel 33) en vandaar verder verdeeld over sub-artikelen, andere begrotingsartikelen en andere begrotingshoofdstukken. In het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV is een toelichting op de realisatie van middelen voor de aanpak van ondermijning opgenomen. Hierin zijn de coalitieakkoordmiddelen samen genomen met eerdere intensiveringen gericht op ondermijning (zie ook § 5.2.2). In de toelichting wordt voor het zicht op gerealiseerde resultaten verwezen naar onder andere de reguliere rapportagelijnen van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, het gevangeniswezen, Defensie (waaronder de KMar), de Belastingdienst/FIOD en de Douane. Ook wordt verwezen naar bijdragen aan medeoverheden. Dit betreft met name middelen die via een bijdrage zijn verstrekt aan gemeenten en aan Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Verder is er sprake van onderbesteding en kasschuiven naar latere begrotingsjaren. Hierdoor is een overzicht van de resultaten van het extra geld (nog) niet mogelijk.

Een ander voorbeeld zijn de coalitieakkoordmiddelen voor de inlichtingendiensten (AIVD en MIVD) en de NCTV. Ook hier is geen zicht op de resultaten van de coalitieakkoordmiddelen in de openbare verantwoordingsstukken. Wij deden in 2022 onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2023a) naar de coalitieakkoordmiddelen voor de inlichtingendiensten en de NCTV. Wij constateerden dat de verantwoording voldoet aan de normen die de CW 2016 stelt, maar dat de informatie verspreid is over verschillende begrotingen en niet altijd duidelijk is bij welk artikel dit extra budget is ondergebracht en om welk bedrag het gaat. Het onderzoek droeg eraan bij dat dit jaar voor de cybersecurity-strategie van deze organisaties een aparte verantwoordingsbijlage opgenomen is in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV.

Een laatste voorbeeld illustreert een concretere verantwoording over resultaat: het extra geld voor de opvang van ontheemde Oekraïners. Uit het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV blijkt dat 87.000 Oekraïense vluchtelingen zijn opgevangen door gemeenten. De uitgaven voor opvang van Oekraïners bedroegen € 4,2 miljard in 2022 en 2023 samen.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op het zicht op de resultaten van de ingezette coalitieakkoordmiddelen voor het tegengaan van ondermijning.

## 5.2 Terugdringing van drugsmokkel via logistieke knooppunten



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het extra budget dat beschikbaar is gesteld door het kabinet-Rutte IV voor de terugdringing van de drugsmokkel via logistieke knooppunten. We onderzochten of de minister van JenV met dat extra budget al resultaten heeft bereikt. We focussen ons op de aanpak bij 3 logistieke knooppunten. De aanpak van drugsmokkel via logistieke knooppunten is een onderdeel van het beleid ter bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 16: Vrede, justitie en sterke publieke diensten.

### 5.2.1 Inleiding

#### Onzeker of maatregelen bijdragen aan het doel

In de begroting 2022 van het Ministerie van JenV en in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV eind 2021 is voor de jaren 2022 en 2023 in totaal € 1.078 miljoen extra geld begroot voor de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Een onderdeel van het beleid is het terugdringen van drugsmokkel via de grote logistieke knooppunten. Dit zijn de havens van Rotterdam, de luchthaven Schiphol, de Zeehavens Zeeland–West-Brabant (Moerdijk, Vlissingen/Borsele en Terneuzen), het Noordzeekanaalgebied en de sierteeltsector (bloemenveilingen Aalsmeer, Naaldwijk, Rijnsburg en Eelde).

Op 18 januari 2024 stond het volgende artikel in de Volkskrant:<sup>2</sup>

#### **Minder cocaïne onderschept in Rotterdam, juist meer in Antwerpen en Vlissingen**

In de Rotterdamse haven is opnieuw minder cocaïne onderschept, terwijl in Antwerpen de afgelopen jaren juist recordvangsten zijn gedaan. In 2023 kwam het totaal voor Rotterdam op 45.506 kilo cocaïne, in 2022 was dat nog bijna 47 duizend kilo.

(...) In Antwerpen werd veel meer cocaïne onderschept, 116 duizend kilo (in 2022: 110 duizend kilo). Justitie en de douane **vermoeden** dat een deel van de drugsmokkel sinds 2022 **is verplaatst** van Rotterdam naar Antwerpen en er

**du**s sprake is van een **waterbedeffect**. Ook Vlissingen begint **namelijk** een **grotere rol** te krijgen, blijkt uit de cijfers. Zo werd in de Zeeuwse haven afgelopen jaar 11.130 kilo cocaïne onderschept. Een **forse toename**: een jaar eerder was het nog 4.157 kilo.

Voor het tweede jaar op rij worden in de Rotterdamse haven minder drugs aangetroffen. De hoofdofficier van justitie in Rotterdam (...) spreekt van een 'bescheiden succes' en **vermoedt** dat criminelen de Rotterdamse haven onaantrekkelijker beginnen te vinden **vanwege** de 'enorme intensivering van maatregelen' die zijn getroffen. (...) 'We hebben het rechercheteam uitgebreid, meer strafrechtelijke onderzoeken ingesteld en gebruiken nieuwe en slimmere methoden om ladingen te onderscheppen', (aldus de hoofdofficier red.). Hij wijst onder meer op de inzet van drones, camera's en slimme software. Die software geeft bijvoorbeeld een melding als iemand langzaam naast een terminal rijdt, even stopt en dan weer doorrijdt.

Het bovenstaande krantenartikel hebben wij prominent opgenomen omdat het illustratief is voor wat wij in ons onderzoek hebben aangetroffen. In het krantenartikel staan alleen vermoedens over de bijdrage van de maatregelen aan een toename van de hoeveelheden onderschepte drugs (vetgedrukte woorden).

Om te bepalen of de extra maatregelen daadwerkelijk helpen drugssmokkel landelijk tegen te gaan, is meer informatie nodig dan het enkele feit dat er minder cocaïne in de haven van Rotterdam is ontdekt. Dat kan namelijk ook aan andere zaken liggen dan aan verplaatste smokkel, bijvoorbeeld aan gedaalde overslag in 2023.<sup>3</sup> Dat er in Vlissingen meer wordt onderschept kan als oorzaak hebben dat de politie meer of beter gecontroleerd heeft in plaats van dat er meer drugs via de haven worden gesmokkeld. Er kan dezelfde hoeveelheid, meer of zelfs minder zijn gesmokkeld. Dat criminelen de haven van Rotterdam onaantrekkelijk beginnen te vinden, is slechts een vermoeden.

Onze aanbeveling aan de minister van JenV is dan ook: minister formuleer concreet hoe u het terugdringen van drugssmokkel via de logistieke knooppunten wilt bereiken en operationaliseer dit met tussendoelen en beleidsprestaties, zodat u plausibel kunt maken dat u uw doel(en) bereikt met de (extra) maatregelen die genomen worden.

### **Extra geld voor bestrijding georganiseerde ondermijnende criminaliteit**

De minister van JenV is bij de vorming van een Landelijk parket, de Nationale Recherche en de Bovenregionale recherche in 2004 gestart met een actieprogramma om georganiseerde ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Dit beleid is een aantal keer geïntensiveerd. Na onder andere de moord op Peter R. de Vries in 2021 zijn nieuwe

maatregelen genomen. Daarvoor heeft het demissionaire kabinet op Prinsjesdag 2021 € 524 miljoen voor 2022 en € 514 miljoen voor 2023 uitgetrokken. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (december 2021) is nog eens € 40 miljoen extra geld vrijgemaakt voor 2023.

### **Nederland is cruciale spil in drugshandel**

In Nederland worden op grote schaal drugs geproduceerd, geïmporteerd en geëxporteerd. Ons land is al tientallen jaren een belangrijk handelsland voor drugs (JenV, 2022a). Criminele organisaties misbruiken onder meer de efficiënte logistiek en uitstekende verbindingen van Nederland met het buitenland. De drugs die via logistieke knooppunten zoals (lucht)havens Nederland binnenkomen, vinden via wegtransport, spoor en binnenvaart hun weg naar diverse (Europese) eindbestemmingen.

De minister van JenV stelt in haar brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2022:

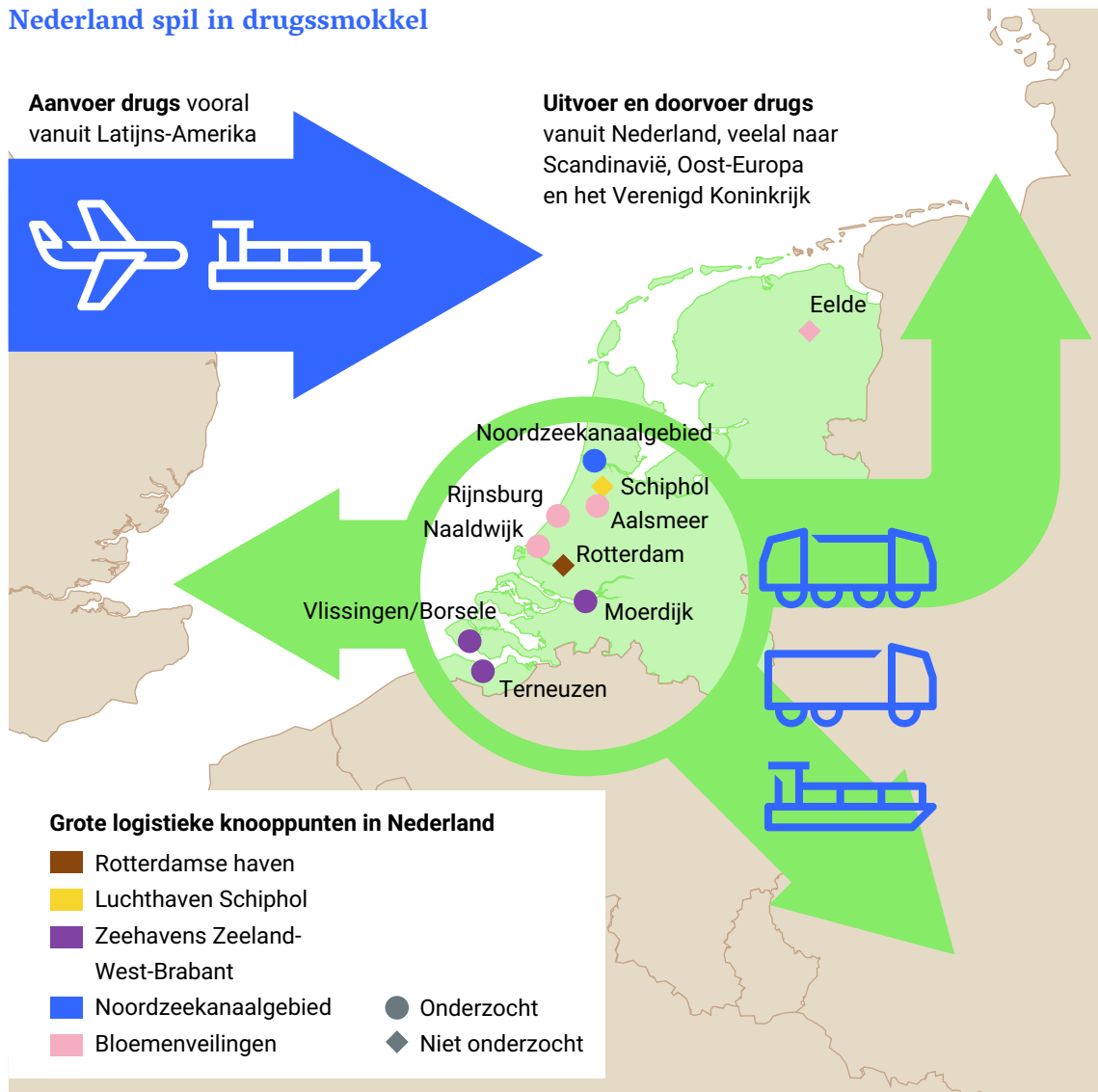
“De mogelijkheden voor aanvoer, doorvoer en uitvoer van drugs zullen beperkt moeten worden om zo de handel en het aanbod te verminderen.”

De minister zet samen met alle partnerorganisaties in op een organisatie-overstijgende aanpak waarmee ze maximaal resultaat wil creëren (JenV, 2022b).

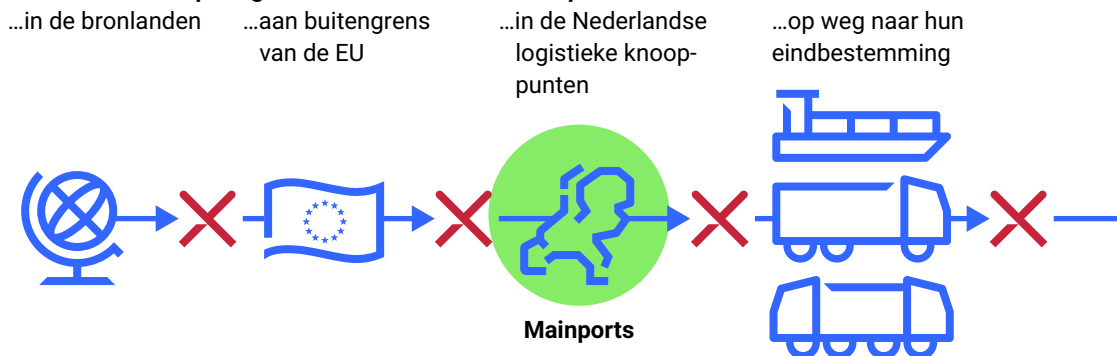
Figuur 10 illustreert de drugssmokkel van en naar Nederland en de momenten waarop drugs kunnen worden onderschept. De drugs kunnen worden tegengehouden in het bronland. Vervolgens kunnen de drugs onderschept worden in logistieke knooppunten aan de EU-buitengrens en daarna in de overige logistieke knooppunten. Als laatste kunnen de drugs onderschept worden als ze op weg zijn naar hun eindbestemming. De logistieke knooppunten van Rotterdam, Schiphol, Zeeland–West-Brabant en het Noordzeekanaalgebied vormen een EU-buitengrens. De bloemenveilingen kunnen doorvoerpunten zijn. De logistieke knooppunten van Rotterdam, Schiphol en Eelde hebben wij niet onderzocht.

**Figuur 10** Drugssmokkel van en naar Nederland en de verschillende momenten waarop drugs kunnen worden onderscheept

**Nederland spil in drugssmokkel**



**Momenten waarop drugs kunnen worden onderscheept:**



## **Afbakening onderzoek**

Het beleid voor de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit is zeer breed. Daarom hebben we ons in dit onderzoek beperkt tot één aspect van de aanpak, namelijk de versterking van de aanpak van drugssmokkel via de grote logistieke knooppunten. De minister van JenV geeft de versterking vorm met 2 beleidsinstrumenten:

- (financiële) ondersteuning die 5 mainports kunnen aanvragen voor terugdringing van drugssmokkel in hun logistieke knooppunten (in 2023 was dat € 24 miljoen en vanaf 2025 is dat jaarlijks € 29 miljoen);
- overkoepelende maatregelen.

De overkoepelende maatregelen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Het Ministerie van JenV gaf aan dat het geen duidelijk onderscheid kan maken tussen de maatregelen die zijn betaald met het extra geld dat is vrijgemaakt bij de ontwerp-begroting 2022, € 13 miljoen in 2022 en € 22 miljoen in 2023, en het extra geld uit het coalitieakkoord, € 2 miljoen voor 2023. Daarom hebben we beide geldstromen in ons onderzoeken betrokken en onderzocht wat er in de praktijk is gerealiseerd.

Binnen de aanpak logistieke knooppunten hebben we ons gericht op de 3 knooppunten die sinds kort in het rijksbeleid zijn opgenomen en die daardoor tot nu toe nog minder in beeld waren. Dit zijn de havens in Zeeland en West-Brabant, de havens in het Noordzeekanaalgebied en de bloemenveilingen.

Voor wat betreft de bijzondere bijdrage voor de inzet van de politie hebben we alleen onderzocht of het extra geld is uitgegeven in 2022 en 2023. De bijdragen van bedrijven hebben wij niet getoetst in dit onderzoek.

In de beleidsstukken staan allebei de termen 'mainports' en 'logistieke knooppunten'. In dit rapport gebruiken we de term 'mainport' voor het samenwerkingsverband binnen een logistiek knooppunt dat voor zijn programma een bijdrage van de minister van JenV heeft gekregen. Dat zijn de Mainport Zeehavens Zeeland–West-Brabant, de Mainport Noordzeekanaalgebied en de Mainport Weerbare sierteelt.

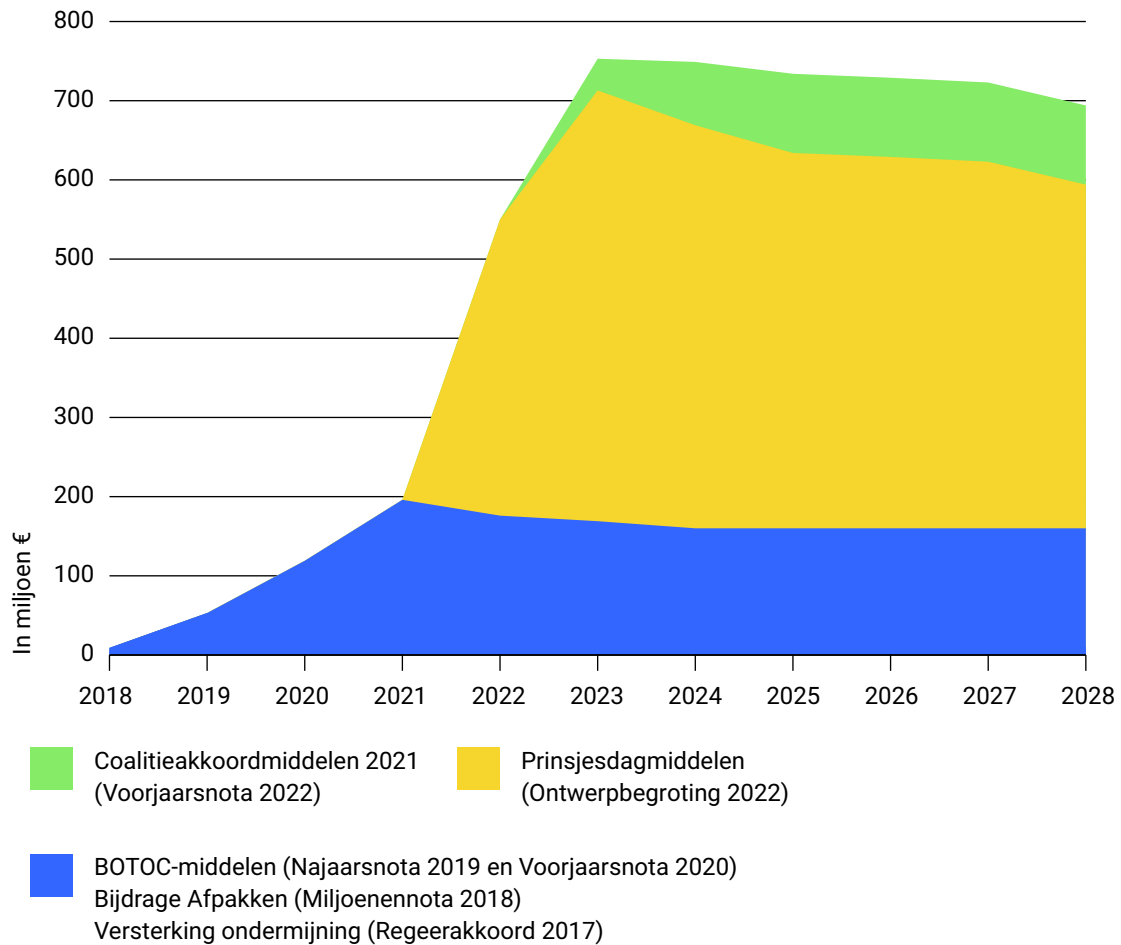
## **5.2.2 Extra geld**

### **Extra geld voor bestrijding ondermijnende criminaliteit 2017-2023**

Het beleid voor de logistieke knooppunten valt onder het beleid voor de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Figuur 11 geeft een overzicht van de geplande besteding van middelen voor bestrijding van ondermijning vanaf 2018 (peildatum november 2022, JenV, 2022c). De beginstand in 2018 is € 8,5 miljoen. In totaal loopt het bedrag op naar € 694 miljoen structureel in 2028.

**Figuur 11** Overzicht geplande besteding van middelen 2018-2028

**Toename middelen voor bestrijding ondermijning**



Om te komen tot een structureel optreden als 'één overheid' is in 2017 de *Toekomstagenda Ondermijning* opgesteld door politie, OM, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie. In het regeerakkoord 2017 is eenmalig € 100 miljoen uitgetrokken voor het opzetten van een ondermijningsfonds (en structureel € 10 miljoen) om de ambities van de *Toekomstagenda Ondermijning* waar te kunnen maken. Met de *Toekomstagenda* werd beoogd een effectievere aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit op gang te brengen met een trekkende rol voor het lokale en regionale niveau (JenV, 2017). In de *Miljoenennota 2018* werd daarbovenop 'afpakken' als prioriteit benoemd waardoor er incidenteel € 30 miljoen werd toegevoegd aan de gelden voor de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Na de moord op Derk Wiersum in 2019 werd het *Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit*, afgekort BOTOC, aangekondigd. Hiermee werd op landelijk niveau ingezet op een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen. Hiervoor trok het



kabinet eenmalig € 110 miljoen uit en bij de *Voorjaarsnota 2020* structureel € 150 miljoen (vanaf 2022). Na de moord op Peter R. de Vries in 2021 heeft het demissionaire kabinet bij de ontwerpbegroting 2022 voor het jaar 2022 € 524 miljoen voor de aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit extra toegevoegd (vanaf 2025 € 434 miljoen structureel). Dit worden ook wel de Prinsjesdagmiddelen genoemd. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV eind 2021 kwam daar € 40 miljoen voor 2023 extra bij (oplopend tot € 100 miljoen vanaf 2025). Dit worden ook wel coalitieakkoordmiddelen genoemd.

Een groot deel van deze middelen (€ 754 miljoen voor 2023) werd beschikbaar gesteld aan het kerndepartement en aan organisaties daarbuiten zoals politie, OM en DJI en ook organisaties in het domein van het Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld de Douane) of Defensie (bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee). De realisatie is niet navolgbaar via het jaarverslag van het Ministerie van JenV. In het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV staat vermeld dat “de partners zich hierover verantwoorden via de reguliere rapportagelijnen, waardoor de realisatie zichtbaar is bij de partners” (JenV, 2024). De realisatie van het kerndepartement van € 132 miljoen in 2023 (begroot € 334 miljoen) betreft met name middelen die zijn verstrekt aan gemeenten en Regionale Informatie en Expertise Centra. Hieronder vallen ook de middelen voor de logistieke knooppunten. Voor de realisatie zie hierna ‘*extra geld voor de aanpak logistieke knooppunten*’.

### Coalitieakkoordmiddelen

Aanleiding van ons onderzoek zijn de coalitieakkoordmiddelen voor het tegengaan van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit betrof voor 2023 € 40 miljoen. De besteding van deze € 40 miljoen voor 2023 is weergegeven in tabel 3.

**Tabel 3** Besteding coalitieakkoordmiddelen voor tegengaan georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Totaal	Internationale aanpak, criminele geldstromen, berechting en detentie, en bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Bibob)	Doorgeschoven 2024 e.v.	Onderbesteding
€ 40 miljoen	€ 20,8 miljoen	€ 10,9 miljoen	€ 8,4 miljoen

Medewerkers van het ministerie geven aan dat doorschuiven en onderbesteding voornamelijk komt door personeelstekorten als gevolg van de gespannen arbeidsmarkt. Verder hebben organisaties tijd nodig om initiatieven op te starten.

### Extra geld voor de aanpak logistieke knooppunten

In 2022 en 2023 was voor de 5 mainports vanuit de Prinsjesdagmiddelen respectievelijk € 13 miljoen en € 22 miljoen beschikbaar. Daar kwam in 2023 € 2 miljoen bij vanuit het coalitieakkoord.

Ten aanzien van de besteding van de coalitieakkoordmiddelen (zie tabel 2) bleek uit de toelichting van het ministerie dat er geen geld naar de aanpak logistieke knooppunten is gegaan in 2023. De € 2 miljoen voor de mainports is opgenomen in de kasschuif van € 10,9 miljoen. Het totaal dat in 2022 en 2023 naar de mainports is gegaan is € 35 miljoen vanuit de Prinsjesdagmiddelen (respectievelijk € 13 miljoen en € 22 miljoen).

De 3 door ons onderzochte mainports hebben in 2022 en 2023 bij elkaar een bijdrage van € 9,3 miljoen ontvangen van de voor deze jaren beschikbare extra middelen. Het geld is namens de minister van JenV overgemaakt aan de 3 mainports voor zowel 2022 als 2023.<sup>4</sup>

Om te kunnen rapporteren wat er met het extra geld is ondernomen, hebben wij aan de mainports medewerking gevraagd voor dit onderzoek en zij hebben dat verleend.

Hoeveel de mainports van de ontvangen middelen hebben uitgegeven is geïllustreerd in figuur 12.

#### Figuur 12 € 9,3 miljoen voor de 3 onderzochte mainports

**Van € 9,3 miljoen is € 6,3 miljoen uitgegeven door de 3 onderzochte mainports, € 3 miljoen niet**

3 onderzochte mainports 2022-2023  
€ 9,3 miljoen



Door de 3 mainports besteed in de periode 2022-2023:  
**€ 6,3 miljoen van de € 9,3 miljoen.**  
Dat is **68%** van het totaalbedrag.

#### Mainportgelden Ministerie van JenV

**2022**

Budget: € 4,5 miljoen



**2023**

Budget: € 4,8 miljoen



\* Bijdrage voor politie (deze mag worden doorgeschoven naar het komende jaar)

Uit figuur 12 blijkt dat de mainports nog niet al het extra geld hebben uitgegeven. Van het totaal van € 9,3 miljoen was eind 2023 € 6,3 miljoen uitgegeven (circa 68% van de € 9,3 miljoen).

De mainports hebben het extra geld voor 2022 pas eind 2023 geheel uitgegeven.<sup>5</sup> Dat komt doordat de minister dit geld halverwege 2022 heeft overgemaakt aan de mainports en er tijd nodig was om een aantal van de maatregelen die met dit geld gefinancierd zijn, uit te voeren. Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, zoals ons *Rapport bij het Jaarverslag 2018 Ministerie van JenV*, hebben aangetoond dat geld niet makkelijk en effectief aan het rollen kan worden gebracht. Voor het uitgeven (ook nog in 2023) van het extra geld uit 2022 heeft de minister uitstel verleend. Door dit uitstel geven de mainports het geld voor 2023 later uit dan in 2023.

### **5.2.3 Doelstellingen van en informatie over het beleid voor de aanpak van drugsmokkel**

Wij hebben onderzocht welke maatregelen de minister van JenV heeft genomen om haar doelstellingen te bereiken.

#### **De minister heeft geen concrete doelstellingen geformuleerd**

Voor de versterking van de aanpak van drugsmokkel via grote logistieke knooppunten omschrijft de minister haar doelen in globale termen als: “drugsmokkel significant terugdringen en de knooppunten zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor drugscriminelen” en “Nederland onaantrekkelijker maken als in- en doorvoerland van drugs” (JenV, 2022d).

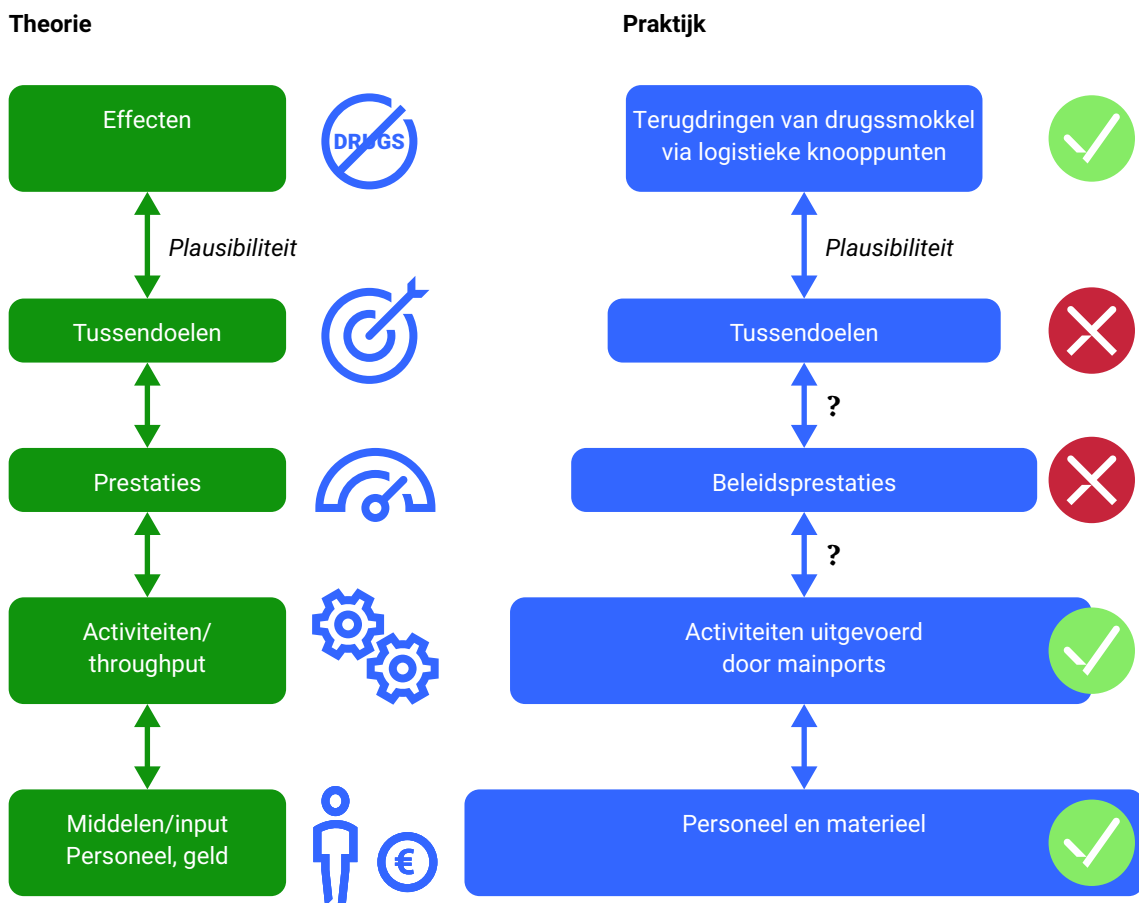
De minister stelt in de brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2022 dat de aansturing zich primair richt “op de gewenste resultaten en effecten, en niet op de hoeveelheid extra mensen die er per organisatie bij komen”. Sommige resultaten zijn volgens de minister snel zichtbaar en makkelijk meetbaar, maar ze noemt hierbij geen voorbeelden. Een ander deel van de aanpak vergt volgens de minister meer geduld omdat de investering pas later zal gaan renderen. Ook stelt de minister dat de aanpak wendbaar moet zijn, moet kunnen meebewegen met de ontwikkelingen binnen de georganiseerde criminaliteit. De minister heeft ook aangegeven dat “het nodig is om de effectiviteit van gezamenlijke inspanningen (...) in beeld te hebben zodat de aanpak gevolgd, bijgestuurd, en aangescherpt kan worden waar dat nodig is” (JenV, 2023c).

We hebben gezien dat de minister in 2022 is begonnen met het concretiseren van haar globaal geformuleerde doelen naar gewenste effecten. Eind 2023 bleek de uitwerking nog niet te zijn afgemaakt. We constateren dat de doelen nog niet

specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn gemaakt. Dat is niet gebeurd voor de effecten maar ook niet voor de concreet te behalen prestaties. Verder is niet uitgewerkt welke activiteiten bijdragen aan welke (nog niet geformuleerde) beleidsprestaties. Om de effecten van het beleid te kunnen volgen, dus om te weten of de drugssmokkel is teruggedrongen, is ook een nulmeting nodig om de uitgangssituatie te bepalen. Daarnaast zijn meetbare tussendoelen noodzakelijk om de voortgang te monitoren en om te bepalen of het beleid effect heeft. Figuur 13 brengt in beeld welke delen van het beleidsproces de minister heeft ingevuld.

**Figuur 13** Beleidsproces terugdringing drugssmokkel via logistieke knooppunten: tussendoelen en beleidsprestaties niet geformuleerd

**Terugdringen van drugssmokkel nog niet aannemelijk te maken zonder geformuleerde tussendoelen en beleidsprestaties**



Figuur 13 laat zien dat de minister van JenV nog geen beleidsprestaties en tussendoelen heeft geformuleerd (groene vink: wel geformuleerd, rood kruis: niet geformuleerd). Zij kan daardoor nog niet meten of de ontplooide activiteiten hebben geleid tot de gewenste prestaties en of het dus aannemelijk is dat de drugssmokkel inderdaad wordt teruggedrongen door de activiteiten.

### **De minister heeft geen beleidsinformatie**

Omdat het beleid nog niet verder is uitgewerkt, kan de minister ook geen beleidsinformatie verzamelen over wat bijdraagt aan het behalen van het doel *Terugdringen van drugssmokkel via logistieke knooppunten*.<sup>6</sup> Op dit moment heeft de minister alleen informatie over een aantal activiteiten en over knelpunten die de mainports onderzochten. De verantwoording door de mainports over de besteding van het extra geld dat in 2022 is gegeven is nog niet beschikbaar. De minister heeft de mainports uitstel verleend om de verantwoording in te dienen omdat de bijdragen eind 2022 nog niet volledig besteed waren (zie ook § 5.2.2).<sup>7</sup>

Vanaf 2024 wil de minister 2 keer per jaar informatie ontvangen van de mainports via een dashboard. Via vragen die in het dashboard zijn gerangschikt naar een aantal thema's wordt informatie verzameld. De thema's zijn: algemeen; financiën; informatiebeeld; barrières; weerbaarheid; toezicht, controle, opsporing en handhaving; overig. Verder betreft het voornamelijk informatie op activiteitsniveau bij de verschillende logistieke knooppunten. We constateren dat niet alle vragen in het dashboard zonder nadere toelichting eenduidig te beantwoorden zijn door de mainports.

Verder constateren we dat het dashboard (nog) geen indicatoren bevat voor de gewenste effecten die bij de eerdergenoemde uitwerking van de doelen wel al door het ministerie waren benoemd (zie § 5.2.3). Zo ontbreekt bijvoorbeeld een indicator voor het aantal meldingen van mogelijke corruptiegevallen en integriteitsschendingen. Dit terwijl het 'meetbaar toegenomen zijn' daarvan in 2022 wel als gewenst effect is gedefinieerd. De opbrengst van het dashboard zoals het er nu uitziet, volstaat nog niet om op termijn uitspraken te laten doen door de minister over de doeltreffendheid van het beleid en om hierover het parlement te informeren.

### **5.2.4 Resultaten en knelpunten in de praktijk**

De 3 mainports hebben analyses laten uitvoeren naar de kwetsbaarheden van de logistieke knooppunten. Op basis van die analyses hebben de mainports programma's met maatregelen geformuleerd. In 2022 en 2023 hebben de mainports veel activiteiten verricht in het kader van het terugdringen van drugssmokkel. Hieronder geven we een aantal voorbeelden van activiteiten die zijn uitgevoerd en van knelpunten waar de mainports tegenaan lopen. Een uitgebreide opsomming staat in bijlage 5 van dit rapport.

### Voorbeelden van activiteiten om de 3 mainports beter te beveiligen:

De **mainport Zeeland–West-Brabant** heeft onderzoek gedaan om de veiligheid van de haventerreinen in kaart te brengen. Ook heeft de mainport fysieke toegangsbeveiliging ingericht met hekwerken en camera's. De samenwerking tussen de bedrijven in de havens is versterkt en er zijn trainingen aan werknemers gegeven hoe om te gaan met toenadering door criminelen die op zoek zijn naar informatie. Er is zeehavenpolitie gekomen en douanecontroles zijn geïntensiveerd.

In het **Noordzeekanaalgebied** is er een onderzoek gedaan naar de opbouw van een grootschalig cameranetwerk, is de kabelinfrastructuur daarvoor geregeld en is de aanbesteding voor die camera's in voorbereiding. Er zijn bewustwordings- en weerbaarheidstrainingen gegeven. Daarnaast zet de mainport in op innovatieve technieken om drugs beter te kunnen opsporen. Het aantal analisten bij de zeehavenpolitie is uitgebreid. Ook is er uitbreiding van de bestuurlijke controle gekomen middels extra gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren voor de haventerreinen.

Voor de **weerbare sierteeltsector** geldt dat er informatiecentra op de veilingterreinen van Royal FloraHolland zijn ingericht om de aanpak van drugssmokkel zichtbaarder te maken en de meldingen van onregelmatigheden te ondersteunen. Er zijn weerbaarheidstrainingen gegeven aan de medewerkers van de op het terrein gevestigde bedrijven. Daarnaast geeft Royal FloraHolland aan zelf ook nog € 5 miljoen te hebben gestoken in de verbetering van de veiligheid op de terreinen van de bloemenveilingen door middel van cameratoezicht voor kentekenherkenning en voor toegangscontroles.

### Knelpunten waar de 3 mainports tegenaan lopen:

- De krappe arbeidsmarkt maakt het kunnen aantrekken van voldoende deskundige medewerkers moeizaam.
- Het verkrijgen van informatie van en tussen overheidsdiensten over mogelijke criminele activiteiten om gericht toezicht te kunnen uitvoeren. Hier gelden privacybeperkingen.
- Er is veel overleg nodig met alle betrokken overheidspartijen per mainportgebied en met meerdere veiligheidsregio's, politie- en douane-eenheden.

## 5.2.5 Conclusie, oordeel en aanbeveling

### **Conclusie: doeltreffendheid extra geld niet vast te stellen**

De mainports hebben de financiële bijdragen ingezet voor veel activiteiten. Daarvoor hebben ze tijd gekregen van de minister van JenV. We zien deze activiteiten als de randvoorwaarden die nodig zijn om vervolgens effectief te kunnen optreden tegen drugsmokkel.

Waar de 3 logistieke knooppunten aanvankelijk weinig beveiligingsmaatregelen kenden, is men nu begonnen barrières op te werpen. Bijvoorbeeld met camera-netwerken, integrale controles, met een meer zichtbare overheid en beveiliging, met het ontwikkelen van de weerbaarheid tegen beïnvloeding van medewerkers van bedrijven door criminelen, met meldroutes voor verdachte activiteiten en met hekken. Tal van activiteiten zijn ontworpen, gestart, en soms al afgerond, om minder eenvoudig gelegenheid te geven aan drugsmokkelaars. Veel activiteiten vinden plaats in samenwerking met bedrijven.

Wij concluderen dat de minister van JenV nog niet kan bepalen of het aannemelijk is dat haar aanpak effectief is. Ook kan de minister nog niet bepalen of het einddoel, drugsmokkel significant terugdringen en de logistieke knooppunten zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor drugscriminelen, wordt bereikt *vanwege* het gevoerde beleid.

### **Oordeel: matig**

Met de € 9,3 miljoen extra geld voor het terugdringen van drugsmokkel via logistieke knooppunten hebben de mainports al veel activiteiten ondernomen. Echter, de minister van JenV weet niet en maakt niet aannemelijk of inzichtelijk of deze activiteiten op de middellange termijn het beoogde effect sorteren. Dit komt omdat zij geen meetbare doelen en beleidsprestaties heeft geformuleerd en ook geen nulmeting heeft verricht om de uitgangssituatie te bepalen.

Wij vinden dat de minister van JenV de meetbaarheid van haar beleid onvoldoende heeft uitgewerkt. Van het uitgevoerde beleid voor het terugdringen van drugsmokkel op logistieke knooppunten zijn de maatschappelijke effecten nog niet duidelijk, daar is ook nog te vroeg voor. Maar om over dergelijke effecten in de toekomst plausibele uitspraken te kunnen doen en te kunnen bijsturen en aanscherpen om drugsmokkelaars de baas te worden, is ook nu al meer nodig. Daarom komen wij tot het volgende oordeel: de uitwerking van de aanpak van de minister voor het terugdringen van drugsmokkel via logistieke knooppunten, is *matig*.

## Oordeel



## Aanbeveling

Wij bevelen de minister van JenV het volgende aan: formuleer concreet hoe u het terugdringen van drugssmokkel via de logistieke knooppunten wilt bereiken en operationaliseer dit met tussendoelen en beleidsprestaties, zodat u plausibel kunt maken dat u uw doel(en) bereikt met de (extra) maatregelen die genomen worden. Een vergelijkbare aanbeveling deden wij in het rapport *Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021*. We bevelen de minister daarin onder meer aan om een expliciete relatie te leggen tussen wat zij wil bereiken (meetbare doelstellingen) en wat zij daarvoor gaat doen en hoeveel budget daarvoor nodig is (Algemene Rekenkamer, 2021b).

## 5.3 Terugblik

### Verbetering van prestaties in de strafrechtketen

Wij hebben de inzichten uit 15 jaar rekenkameronderzoek naar (onderdelen uit) de strafrechtketen in het voorjaar van 2023 gedeeld met de vaste Tweede Kamercommissie van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van de parlementaire verkenning strafrechtketen. De knelpunten in de keten die we door de jaren heen meermaals vaststellen, zijn door de commissie verwerkt in de rapportage over deze parlementaire verkenning, *Prestaties in de Strafrechtketen* (Tweede Kamer, 2023a, hoofdstuk 7). Op 6 juli 2023 is een Kamerbrede motie aangenomen die de minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming oproept tot verbetering van de prestaties in de keten (Tweede Kamer, 2023b).

Op 29 januari 2024 is de reactie van de ministers zowel op de parlementaire verkenning als op de motie aan de Kamer verstuurd. De ministers geven aan dat er de afgelopen jaren veel acties in gang zijn gezet om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken en dat deze acties zullen worden voortgezet (JenV 2020). Daarnaast geven de ministers aan dat er extra inspanning en verbeteringen nodig zijn die zij in de brief uiteenzetten. Bij de behandeling van de begroting Justitie en Veiligheid 2024 op 7 en 8 februari 2024 hebben de rapporteurs namens de vaste Tweede Kamercommissie van Justitie en Veiligheid aangegeven dat de regeringsreactie op de parlementaire verkenning niet het plan is zoals de commissie had verwacht. Ze stellen nogmaals de vraag hoe de regierol door de ministers opgepakt gaat worden.



De minister van JenV heeft de vraag zowel schriftelijk als mondeling in het plenaire debat over de begroting 2024 beantwoord. De rapporteurs waren niet tevreden over die beantwoording en overwogen de Algemene Rekenkamer te vragen te toetsen of de minister correct uitvoering heeft gegeven aan de motie.

### **Budgetrecht parlement beperkt tot amendering totaalbudget van politie (artikel 31)**

De bijdragen van de minister van JenV aan de politie zijn onder 1 begrotingsartikel gebracht. Voor 2023 is dit € 7.177 miljoen. Het budgetrecht van het parlement is beperkt tot het amendementsrecht op het totaalbudget van de politie. Gezien de hoogte en de beoogde bestemming van het politiebudget, zou het parlement de minister volgens ons beter moeten kunnen aanspreken over de specifieke inzet van deze gelden. We hebben dit vraagstuk in brieven bij de ontwerpbegroting 2020 (Algemene Rekenkamer 2019) en 2022 (Algemene Rekenkamer 2021) onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht, dit mede onder verwijzing naar een advies hierover van de Raad van State. De Tweede Kamer heeft hierover bij de begrotingsbehandeling 2023 een motie aangenomen. De minister antwoordde daarop in haar brief dat ze de achterliggende doelstelling van de motie ondersteunde “om het inzicht in en de controle van de Kamer op de besteding van het politiebudget te vergroten en vaste kaders te stellen voor de operationele sterkte van de politie”. Daartoe zou ze in de JenV-begroting een extra tabel opnemen met kostenposten. Hierin staat een uitsplitsing van de uitgaven van de politie, bijvoorbeeld aan personeel, huisvesting en uitrusting. In onze brief bij de ontwerpbegroting 2023 (Algemene Rekenkamer 2022) hebben we aangegeven dat deze tabel volgens ons weliswaar een verbetering van inzicht oplevert, maar dat er nog steeds sprake is van een te beperkte invulling van het budgetrecht.

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van JenV 2024 op 7 februari 2024 is het budgetrecht van de Tweede Kamer voor de begroting van de politie opnieuw besproken. Rapporteur Mutluer geeft aan dat het gaat “om onze rol met betrekking tot inzicht, verantwoording en controle. Die rol kunnen wij voor de politie nu onvoldoende vervullen.” De motie lijkt door de minister anders geïnterpreteerd te zijn, namelijk dat de Tweede Kamer mee wil sturen waar dit uitdrukkelijk niet werd gezegd. De minister stelt voor bij het eerstvolgende politiedebat al pratend met elkaar te verkennen wat de bedoeling is en tot een oplossing te komen. De Tweede Kamer kon zich in dat voorstel vinden.

### **Minister pakte stabiele financiering wel op bij COA en DJI maar beperkt bij IND**

Begin 2023 publiceerden wij het onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023b). Uit ons onderzoek bleken in 21 van de 23 jaren die

we onderzochten, de werkelijke uitgaven hoger dan vooraf begroot. Ook bleek dat het kabinet in 2022 verwachtte ruim € 500 miljoen uit te geven aan de bekostiging van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). In de loop van 2022 bleek er ruim € 1 miljard meer nodig te zijn, doordat het aantal op te vangen asielzoekers en de kosten daarvoor veel hoger bleken dan verwacht. Ook in 2023 vielen de uitgaven voor het COA hoger uit dan verwacht. Te weten: € 2,5 miljard, dat is € 1,4 miljard meer dan begroot. Doordat de opvang vol raakt moet het COA snel meer (crisis)noodopvangplekken regelen. Deze crisisplekken zijn vaak duurder dan de reguliere opvangplekken. De minister heeft ingezet op meer stabiele financiering van de opvang, maar ook in 2023 slaagde zij daar niet in.

Ook bij andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van JenV zagen we dat stabiele financiering een uitdaging is. In het verantwoordingsonderzoek 2022 schreven we over de financiële positie van 4 agentschappen van het Ministerie van JenV (Algemene Rekenkamer, 2023a). Dit waren de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze agentschappen gezamenlijk hadden gemiddeld € 326 miljoen per jaar extra nodig boven op het geraamde budget gedurende de begrotingsjaren 2019-2022. Dit komt vooral doordat de minister van JenV deze agentschappen financiert aan de hand van strakke begrotingskaders, een niet-realistische begroting, of een begroting die niet aansluit bij de werkelijkheid van het werkaanbod bij de organisaties. De minister herstelt de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij DJI en IND heeft de uitvoering onder de situatie te lijden. Die uitvoering loopt zodoende achter de feiten aan. Zo zorgden de tekorten bij de IND voor opletende wachttijden bij asielaanvragen en bij DJI voor achterstallig onderhoud van ICT en huisvesting. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de minister van JenV realistischer gaat ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel.

We zien dat het ministerie in 2023 stappen heeft gezet om de bekostiging van de uitvoeringsorganisaties te verbeteren. Positief is dat de minister van JenV ernaar streeft om de financiering nauwer te laten aansluiten op de maatschappelijke opgave en meer focus te hebben op de lange termijn. Voor COA en DJI is inmiddels een vaste basis in de bekostiging afgesproken. Deze basis richt zich op een opvangcapaciteit van 41.000 bij het COA en 11.100 plaatsen bij DJI (JenV, 2023a). Deze basis is niet bedoeld voor volledige dekking van de taakuitvoering maar beoogt volgens de minister meer stabiliteit in de financiering op langere termijn. Soortgelijke afspraken over een basisvoorraad zijn er nog niet met de IND. De werking van gemaakte afspraken is nog niet te zien in de realisatie voor de 4 agentschappen (DJI, IND, CJIB en NFI) over 2023 aangezien deze bij elkaar opgeteld € 436 miljoen hoger uitkwam dan was begroot. € 200 miljoen

hiervan betreft de reguliere loon- en prijsbijstelling (JenV, 2023b). De minister van Financiën is bezig met een aanpassing van de regeling Agentschappen met als uitgangspunt om bekostigingssystemen meer te laten aansluiten op de maatschappelijke opgave van een uitvoeringsorganisatie. Dit is een grote stap in de goede richting aangezien niemand baat heeft bij het steeds achteraf naar boven bijstellen van budget. Realistischer ramen en op basis daarvan begroten draagt bij aan betere aanpak van urgente maatschappelijke opgaven waarvoor uitvoeringsorganisaties zoals COA, DJI en IND aan de lat staan.

### **Goede beheersing van kostenrisico's bij opvang ontheemde Oekraïners**

Eind 2023 verbleven meer dan 105.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland waarvan 87.000 ontheemden in gemeentelijke opvanglocaties. Gemeenten krijgen van het Ministerie van JenV budget voor het verzorgen van de opvang. In 2022 benoemden we risico's voor de rechtmatigheid van de kosten gemoeid met deze opvang door gemeenten. Wij vroegen de minister van JenV aandacht te blijven besteden aan het beoordelen en inschatten van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen en het nemen van maatregelen om deze risico's te beperken.

We vinden het positief dat de minister van JenV in 2023 blijvend aandacht besteed heeft aan de risico's en in samenwerking met de gemeenten maatregelen nam om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken (zie ook § 4.5.1). De risico's die wij in 2022 benoemden, hebben zich dan ook niet gemanifesteerd in 2023.

## **5.4 Totstandkoming beleidsinformatie**

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van JenV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

# 6.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 30 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister van JenV

Het stemt de minister tevreden dat de Algemene Rekenkamer over 2023 duidelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van haar ministerie constateert. Verder verheugt het de minister dat wij concluderen dat de inspanningen van haar ministerie ertoe hebben geleid dat 2 van de 3 bestaande onvolkomenheden en 3 van de 4 aandachtspunten die wij vorig jaar signaleerden zijn opgelost.

De minister gaat in haar reactie, mede namens de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, in op de onvolkomenheden en door ons gesignaleerde aandachtspunten en ons onderzoek naar de aanpak van logistieke knooppunten. Het onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie geeft de minister geen aanleiding tot een reactie. Voor de reactie op het onderzoek naar het algoritme dat de Douane gebruikt voor de selectie van containers voor controle, verwijst de minister naar de bestuurlijke reactie van de minister van Financiën.

## **Bedrijfsvoering**

### *Afpakketen*

De minister kan zich vinden in onze aanbeveling dat zij de regie op de samenwerking en afstemming van de ketenpartners in 2024 moet blijven doorzetten. Het Coördinerend Beraad Afpakketen, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Ondernijning, is daar volgens de minister een belangrijk vehikel in.

De minister stelt dat reeds in gang gezette maatregelen in gezamenlijkheid zullen worden voortgezet om zo spoedig mogelijk de in de Wet USB gestelde norm te behalen. Tevens zullen het OM en het CJIB de extra inspanningen blijven voortzetten om zaakoverdrachten te optimaliseren teneinde ook op die manier bij te dragen aan de effectiviteit van de aanpak van criminele geldstromen. Waar nodig zal de minister ook een beroep doen op de Rechtspraak.

### *Prestatieverklaringen IND*

De minister onderschrijft onze bevinding dat er verbeteringen noodzakelijk zijn ten aanzien van de aantoonbaarheid van prestatieverklaringen en zij zal maatregelen treffen om verbeteringen door te voeren.

De minister noemt onder andere een traject dat de IND al in 2023 is gestart om het prestatieverklaren te verbeteren. In dit kader zijn diverse acties ondernomen. De positieve trend en de inspanningen zijn helaas nog niet in gelijke mate terug te zien in de kwaliteit van de prestatieverklaringen. De reeds ingezette verbeteractiviteiten worden in 2024 gecontinueerd en uitgebreid om zo het prestatieverklaren binnen de IND structureel te verbeteren.

### *Inkoopbeheer DJI*

De minister is het met ons eens dat de onrechtmatigheden in het inkoopbeheer van DJI verder moeten worden beperkt. De minister noemt maatregelen hiervoor en vertrouwt erop dat deze maatregelen het gewenste effect sorteren.

### *CO<sub>2</sub>-reductie DJI*

De minister neemt het aandachtspunt CO<sub>2</sub>-reductie en het niet behalen van de doelstellingen ten aanzien van een klimaatneutrale bedrijfsvoering ter harte en ziet dit als een aanmoediging om op de ingeslagen weg verder te gaan.

De minister geeft aan dat het verbeteren van de huisvesting de grootste impact heeft op het behalen van de reductiedoelstellingen. De in ons rapport geschetste complexiteit van de DJI-organisatie (onvoldoende budget voor de klimaatneutrale bedrijfsvoering, verouderd vastgoed, verdeling taken en verantwoordelijkheden) is voor de minister herkenbaar. De minister noemt een aantal maatregelen die zij heeft genomen gericht op een klimaatneutrale bedrijfsvoering.

Haar ministerie, waaronder DJI, spant zich uiteraard in om de duurzaamheidsdoelen te halen. Voor verduurzaming binnen de overheid(sgebouwen) zijn volgens de minister echter nauwelijks middelen beschikbaar gesteld, terwijl de kosten voor onderhoud en vervanging van vastgoed oplopen bij DJI, maar ook bij politie, de Rechtspraak en het OM. Dit knelt met het ambitieniveau.

#### *Advance Passenger Information (API)-3-Algorithm*

Het verheugt de minister dat wij in ons onderzoek naar het API-3-algoritme, dat ingezet wordt in het kader van de grenscontroles van vluchten vanuit derde landen naar Nederland, constateren dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) serieus werk maakt van de risicobeheersing rondom de inzet van dit algoritme. De minister neemt de aanbeveling ter harte om tot duidelijke kaders te komen voor het gebruik van profielen voor inkomende API-data. Ook zegt de minister toe om samen met de minister van Defensie het IT-beheer van API-3 te verbeteren. En zij zal zo snel mogelijk samen met de minister van Defensie verwerkingsverantwoordelijkheden vastleggen zodat de DPIA kan worden vastgesteld.

### **Beleidsresultaten**

#### *Aanpak logistieke knooppunten*

De minister onderschrijft onze aanbeveling om concreet te formuleren hoe zij het terugdringen van drugssmokkel via de logistieke knooppunten wil bereiken en dit te operationaliseren met tussendoelen en beleidsprestaties, zodat zij plausibel kan maken dat de doelen bereikt worden met de (extra) genomen maatregelen. De aanpak van het terugdringen van drugssmokkel via logistieke knooppunten is volgens de minister vormgegeven met behulp van (wetenschappelijk) onderzoek waar dat voorhanden was op het moment dat het geld beschikbaar kwam. De beleidstheorie die aan de aanpak ten grondslag ligt wordt nog verder uitgewerkt, waar het expliciet beschrijven van tussendoelen en beleidsprestaties onderdeel van is. Het leggen van een relatie tussen beleid en resultaten is door het verborgen karakter en het risico op verschuivingen van en naar het buitenland op dit domein extra complex. Daarom bekijkt het ministerie deze cijfers altijd in de context waar het zicht op heeft. Om de voortgang in kaart te brengen en bij te sturen, wordt sinds begin 2024 gewerkt met een dashboard voor monitoring & verantwoording dat 2 keer per jaar wordt geüpdatet. Het dashboard wordt gebruikt als bron voor de voortgang die in de halfjaarbrieven georganiseerde, ondermijnende criminaliteit over de aanpak logistieke knooppunten wordt gerapporteerd.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor haar constructieve reactie waarin zij toezegt op nagenoeg alle punten onze conclusies en aanbevelingen op te pakken. Op 2 punten in de reactie van de minister gaan wij graag nader in.

De minister merkt naar aanleiding van ons onderzoek naar de CO<sub>2</sub>-reductie bij DJI op dat zij ons aandachtspunt voor een klimaatneutrale bedrijfsvoering ter harte neemt. De minister ziet dit als aanmoediging om op de door haar ingeslagen weg verder te gaan. Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze ingeslagen weg onvoldoende is om de doelstelling te halen. De minister schrijft ook dat er nauwelijks middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor het behalen van een doel zijn een goed uitgewerkt plan en voldoende middelen van cruciaal belang. Het is zaak dat de minister dit oppakt.

Wij deden tot slot de aanbeveling om bij de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten concrete (tussen)doelen te formuleren. Wij lezen met instemming dat de minister het belang hiervan onderschrijft. De minister geeft aan dat het complex is vanwege het verborgen karakter van de drugssmokkel. Voor het formuleren van (tussen)doelen hoeft dit echter geen probleem te zijn. De minister geeft aan dat ze via een dashboard de voortgang in kaart brengt en bijstuurt. Wij zijn van mening dat op basis van het bestaande dashboard niet bijgestuurd kan worden zolang dit geen informatie geeft over het bereiken van de nog te formuleren (tussen)doelen. Alleen als het dashboard hierop ingericht wordt krijgt zij een beter beeld of haar aanpak van de drugssmokkel via logistieke knooppunten op koers ligt. En kan zij ook de Kamer hierover informeren.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van JenV 2023

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 2023* van het Ministerie van JenV.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft 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 wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.



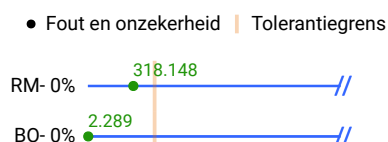
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

### Justitie en Veiligheid (VI)

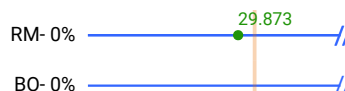
#### Verplichtingen Bedragen x € 1.000

	Verantwoord bedrag
<b>Totaal</b>	<b>23.363.753</b> <b>467.275 tolerantiegrens</b>

#### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)



91. Apparaat kerndepartement	663.080 33.154 tolerantiegrens
------------------------------	-----------------------------------



33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.278.413 63.921 tolerantiegrens
---	-------------------------------------



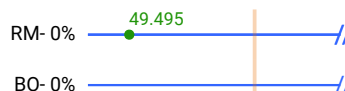
37. Migratie	7.370.474 368.524 tolerantiegrens
--------------	--------------------------------------



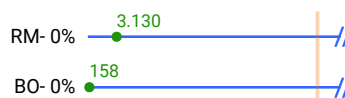
32. Rechtspleging en rechtsbijstand	2.168.152 108.408 tolerantiegrens
-------------------------------------	--------------------------------------



34. Straffen en Beschermen	3.991.249 199.562 tolerantiegrens
----------------------------	--------------------------------------

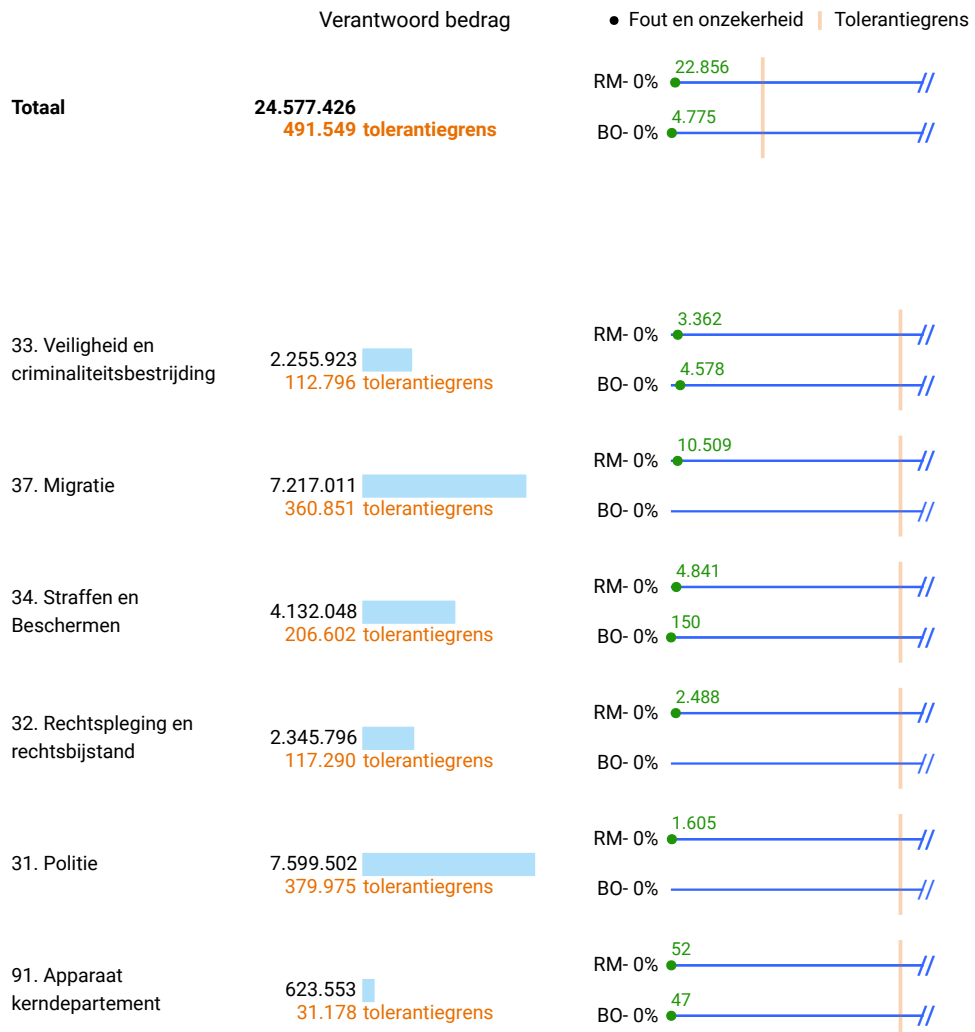


36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid	363.100 25.000 tolerantiegrens
---	-----------------------------------



**Justitie en Veiligheid (VI)**

**Uitgaven en ontvangsten**  
**Bedragen x € 1.000**



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023).

### **Financiële informatie**

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

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

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

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

### **Bedrijfsvoering**

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen 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 voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

Voor het onderzoek naar algoritmes (algoritme risicotaxatie jeugdstrafrechtketen § 4.5.3 en algoritme grenscontrole op basis van API-gegevens § 4.5.4) gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. We toetsen in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme worden beheerst vanuit de volgende 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;
- general IT-controls (GITC): beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

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

Wij onderzoeken of:

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

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren en de tabel hebben de volgende bronnen:

#### *Figuur 8 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)*

Coalitieakkoord: startnota kabinet-Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

#### *Figuur 9 De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)*

Aanvullende post bijlages uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

*Tabel 2 De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van JenV rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)*

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023 bij de overheveling van de aanvullende post naar de begroting. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd:

- Tegengaan ondermijning: *Jaarverslag JenV 2023*;
- Sociale advocatuur: *Jaarverslag JenV 2023*;
- Modernisering wetboek strafvordering: *9e Voortgangsrapportage, januari 2024, Jaarverslag JenV 2023. Brief van de minister voor Rechtsbescherming en de minister van JenV aan de Eerste en Tweede Kamer, 36 327 Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering) 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde, 20 maart 2024*;
- Inlichtingendiensten: *Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2022; Jaarverslag JenV 2023, bijlage*;
- Opvang Oekraïners: *Jaarverslag JenV 2023, verzamelbrieven Oekraïne*;
- Opvang Asielzoekers: *Jaarverslag JenV 2023*.

Net als de crisisgelden (Oekraïne), is het extra geld voor het COA niet (geheel) voorzien in de startnota van Rutte IV. Daarom wordt het extra geld voor COA berekend op basis van de laatste begrotingsstand: de 2<sup>e</sup> suppletoire begroting 2022 en de 2<sup>e</sup> suppletoire begroting 2023.

Onder de extra begrote uitgaven voor het COA vallen de volgende 2 gelden uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV:

- Asielketen hogere instroom COA Startnota van kabinet-Rutte IV bijlage 3.6 (p. 34);
- Ontwikkelingssamenwerking (asieltoerekening JenV) Startnota van Rutte IV bijlage 3.32 (p. 58).

De 'Hogere uitgaven COA' in de figuur met de voorziene extra gelden voor JenV bestaan uit de extra begrote uitgaven COA minus de extra gelden uit het coalitieakkoord van Rutte IV. De coalitieakkoordmiddelen voor de COA vallen onder de staven 'Coalitieakkoord'.

In ons onderzoek naar terugdringing van drugssmokkel via logistieke knooppunten (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven:

goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Voldoen de bestedingsplannen aan artikel 3.1 CW 2016 en is het geld uitgegeven?
2. Zijn er concrete doelstellingen van het beleid met betrekking tot de logistieke knooppunten voor de inzet van de extra gelden?
3. Welke maatregelen heeft de minister genomen om de doelstellingen te bereiken?
4. Beschikt de minister over informatie over tussenliggende resultaten en effecten van de maatregelen?
5. Wat zijn de (eerste) resultaten en effecten van het ingezette beleid en is dit conform de doelstelling(en)?
6. Wat zien we in de praktijk/hoe wordt het beleid in praktijk uitgevoerd?

Onderzoeksvraag 1 is beantwoord door een deskstudy en een interview met vertegenwoordigers van het ministerie.

De vragen 2 t/m 6 onderzochten we door documentenonderzoek (documenten van het ministerie, de plannen van aanpak van de logistieke knooppunten en Tweede Kamerstukken) aangevuld met interviews met vertegenwoordigers van het ministerie en van de programmeerteams voor de logistieke knooppunten. In dit rapport gebruiken we de term 'mainport' voor het samenwerkingsverband binnen een logistiek knooppunt dat voor zijn programma een bijdrage van de minister van JenV heeft gekregen. Dat zijn de Mainport Zeehavens Zeeland–West-Brabant, de Mainport Noordzeekanaalgebied en de Mainport Weerbare sierteelt.

Daarnaast hebben we de 3 geselecteerde knooppunten (de havens van Zeeland–West-Brabant, het Noordzeekanaalgebied en de sierteeltsector) bezocht, waar we interviews hielden met degenen die zich bezighielden met de uitvoering van de verschillende programma's. We hebben hiermee verkend hoe het gaat met de uitvoering, welke resultaten zijn behaald en of er knelpunten, risico's en dilemma's zijn en waar de van de minister ontvangen financiële bijdragen aan zijn besteed.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.



We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

## Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*, 3 oktober 2019. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*, 1 oktober 2020. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Aandacht voor algoritmes*. 26 januari 2021. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Bestrijden witwassen deel 3: de stand van zaken*. 8 juni 2021. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*, 6 oktober 2022. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. 17 mei 2023. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. 18 januari 2023. Den Haag: eigen beheer.

Coalitieakkoord Rutte IV (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. 15 december 2021, p.10.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

JenV (2017). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 14 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 167, p.2. Den Haag: Sdu.

JenV (2020). *Actieplan strafrechterketen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2021, 29279, nr. 628, bijlage. Den Haag: Sdu.

JenV (2022a). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 26 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 911, nr. 348, p. 1-2. Den Haag: Sdu.

JenV (2022b). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 26 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 911, nr. 348, p. 7. Den Haag: Sdu.

JenV (2022c). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 1 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 911, nr. 379, bijlage 4 nr. 1058279, bijlage bij Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, 29 911, nr. 378. Den Haag: Sdu.

JenV (2022d). *Drugsbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 4 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 24 077, nr. 504, p. 1-3. Den Haag: Sdu.

JenV (2023a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024* d.d. 20 september 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 VI, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.

JenV (2023b). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023 (Eerste suppletoire begroting)* d.d. 11 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350 VI, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.

JenV (2023c). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 22 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 911, nr. 417, p. 1. Den Haag: Sdu.

JenV (2024). *Jaarverslag en slotwet 2023. Ministerie van Justitie en Veiligheid*. 15 mei 2024 Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Metabolic (2021). *Ecologische Voetafdruk Ministerie van Justitie en Veiligheid. Nulmeting voor een klimaatneutrale organisatie*, oktober 2021. Amsterdam: eigen beheer.

PwC (2022). *Onderzoek financierbaarheid DJI*, april 2022. Amsterdam: eigen beheer.

RAND Europe (2024). *Drugsgelateerde corruptie op Schiphol en in de Rotterdamse haven. Een analyse van corruptiedreigingen, impact en beleidsinstrumenten op basis van de methodologie voor National Risk Assessment*. WODC Rapport 3219. Santa Monica, California, and Cambridge, UK.

Stantec (2020). *Totaaladvies DJI*, oktober 2020. Delft: eigen beheer.

Tweede Kamer (2023a). *Eindrapport parlementaire verkenning prestaties in de strafrechtketen*, juli 2023. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2023b) Motie van het Lid Ellian c.s., vergaderjaar 2022-2023, 29279, nr. 805. Den Haag: Sdu.

## Bijlage 4 Begrippenlijst

### **apparatuuruitgaven**

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

### **Auditdienst Rijk (ADR)**

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

### **baten-lastenagentschap**

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

### **bedrijfsvoering**

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

### **bedrijfsvoeringsparagraaf**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over: of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid); hoe de beleidsinformatie is opgesteld; het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd; misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie; andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

### **begrotingsfonds**

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

**beleidsinformatie**

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

**betrouwbaar**

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

**budgetrecht**

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

**Comptabiliteitswet**

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

**decharge verlenen**

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

**extracomptabel**

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

**financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

**financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

**fouten**

We spreken van een fout als:

de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;

in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

**fraude**

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

**garantie**

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf.

Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

**informatiebeveiliging**

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

**ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)**

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

**IT-beheer**

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

**jaarverslag**

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid.

Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

**lifecyclemanagement (LCM)**

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben.

Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

**materieelbeheer**

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

**misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)**

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;

een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

**niet-financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

**onvolkomenheid**

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

**onzeker**

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

**ordelijk**

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

**prestatieverklaring**

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.



### **rechtmatig**

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

### **rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)**

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

### **Rijksbegrotingsvoorschriften**

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

### **saldibalans**

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

### **slotverschillen**

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

### **suppletoire begroting**

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

### **(overschrijding van de) tolerantiegrens**

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

**totstandkoming (van informatie)**

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

**verplichting**

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

**voorschot**

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

**zelfstandig bestuursorgaan (zbo)**

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

## Bijlage 5 Overzicht resultaten mainports

Thema's	Zeehavens Zeeland- West-Brabant	Noordzeekanaalgebied	Weerbare sierteelt
	Bijdrage 2022+2023: € 5,6 miljoen (incl. bijdrage voor politie)	Bijdrage 2022+2023: € 2,5 miljoen (incl. bijdrage voor politie)	Bijdrage 2022+2023: € 1 miljoen (geen geld voor politie-inzet)
Onderzoek, kennis- en informatie-deling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• onderzoek wie er zich op de terreinen bevinden</li> <li>• bijeenkomst met veiligheids-experts van 400 bedrijven</li> <li>• nulmeting op de beveiligingsmaatregelen</li> <li>• koppeling van publiek-private cameranetwerken onderzocht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• onderzoek naar de kwetsbaarheden in het gebied</li> <li>• onderzoek naar de te verwachten werklast die voortvloeit uit het camera-netwerk als dat eenmaal functioneert.</li> <li>• uitbreiding havenveiligheidsplan loopt</li> <li>• implementatie screenings-methodiek nieuw te vestigen bedrijven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• convenant informatie-deling publieke en private organisaties</li> <li>• creëren van fysieke ontmoetingsplek voor afstemming en samenwerking</li> <li>• uitbreiding opleidingsplan</li> <li>• oprichting focusgroep kwetsbaarheden in de transportsector voor transportondernemers</li> <li>• inrichting meldroutes en veiligheidsinformatietafels</li> </ul>
Barrières (fysiek, sociaal, digitaal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meldingsbereidheids-campagnes en ronselproeftrainingen</li> <li>• verschillende pilots m.b.t. fysieke en digitale toezichtapparaten</li> <li>• vergunning verleend voor speedgates</li> <li>• aanbesteding hekwerk Bijleveldhaven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bewustwordings- en weerbaarheidstrainingen</li> <li>• voorlichtingen op scholen en bij voor de mainport relevante opleidingsrichtingen</li> <li>• voorbereiding aankoop en plaatsing van camera's</li> <li>• 2 fieldlabs opgezet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• weerbaarheidstrainingen</li> <li>• stand op Fair Trade</li> <li>• meting veiligheid (kleine verbetering)</li> </ul>
Publiek-private samenwerking (PPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hulp aan bedrijven bij het meldproces</li> <li>• het maken van een weerbaarheidsscan bij bedrijven</li> <li>• oprichting Stichting Veilige Zeehavens Zeeland (North Sea Port, bedrijven en gemeenten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• denktank met afgevaardigden bedrijven</li> <li>• voorbereiden HR-netwerk i.v.m. screening personeel en uitzendbureaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• investering circa € 5 miljoen door Royal FloraHolland in maatregelen voor verbetering van de veiligheid op de terreinen van de bloemenveilingen o.a. cameratoezicht en toegangscontroles</li> </ul>
Handhaving, toezicht en controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Douane: 800 controles gedaan op de exit</li> <li>• gemeentelijke toetsing Wet Bibob bij vestiging</li> <li>• oprichting zeehavenpolitie</li> <li>• 2022: 4.500 kg drugsvangst en 12 uithalers</li> <li>• 2023: 12.000 kg drugsvangst en 45 uithalers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1fte BOA</li> <li>• 2 Transport Facilitated Organized Crime - acties</li> <li>• 2 integrale acties van de politie</li> <li>• Per 1-1-2024 is het Hit And Run Cargo team op sterkte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de landelijke eenheid heeft meer repressieve en preventieve integrale controles gehouden</li> </ul>

## Bijlage 6 Eindnoten

- 1 <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algorithmes/algorithmes-toetsingskader>.
- 2 Zinsdelen zijn door de Algemene Rekenkamer vetgedrukt.
- 3 De daling betreft voornamelijk containers en kolen (<https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/overslag-haven-rotterdam-daalt-60-tot-en-met-derde-kwartaal> en <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/nautische-jaarcijfers-2023> geraadpleegd op 5 februari 2024: *Het afgelopen jaar daalde het aantal bezoekende zeeschepen (..) in de Rotterdamse haven aanzienlijk; respectievelijk van 29.029 naar 27.886 (..)*.
- 4 En aan de politie via een bijzondere bijdrage.
- 5 Uit het *Jaarverslag 2022* van de politie blijkt dat de bijzondere mainportbijdrage niet is uitgegeven, zie Jaarverantwoording politie 2022, blz. 152. De politie mag dit geld doorschuiven.
- 6 Onder beleidsinformatie verstaan we gestructureerde en toegelichte informatie over de doelstelling(en) van beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.
- 7 De verantwoording van het programma Weerbare sierteelt over 2022 had 29 september 2023 ingediend moeten zijn. In maart 2024 gaf het ministerie de Algemene Rekenkamer aan dat de inhoudelijke verantwoording zal lopen via het dashboard en dat de beoordeling van de financiële verantwoording nu loopt.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 3 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2024**