VERANTWOORDINGSONDERZOEK

# Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

Algemene Rekenkamer

# Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

# Inhoud


## 1. Onze conclusies | 5

## 2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 8

2.1 Actuele ontwikkelingen | 8

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 11

## 3. Inzicht in geld | 13

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 13

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 15

## 4. Resultaten van geld en beleid | 17

4.1 Beleidsevaluaties | 17

4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 18

4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 18

4.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 20

## 5. Bedrijfsvoering | 21

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 21

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 25

5.3 Coördinatie van de Veiligheidsstrategie | 26

5.4 Opgeloste onvolkomenheden | 35

5.5 Onvolkomenheden | 36

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 57

## 6. Buiten het Rijk | 58

6.1 Algoritme iTrechter bij de politie | 58

## 7. Geld gecontroleerd | 63

7.1 Oordelen over de financiële informatie | 64

7.2 Toelichting financiële oordelen | 65

## 8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 68

8.1 Reactie minister van JenV | 68

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 71

## Bijlagen | 72

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2025 | 72
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 74
Bijlage 3 Normenkader opvolging onvolkomenheden | 75
Bijlage 4 Literatuur | 76
Bijlage 5 Begrippenlijst | 78
Bijlage 6 Afkortingen | 79

# 1. Onze conclusies

**Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid waren in 2025 de uitgaven € 18.871,9 miljoen, de ontvangsten € 1.862,2 miljoen en de verplichtingen € 19.309,0 miljoen.**

**Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) vallen veel organisaties die goed met elkaar moeten samenwerken en van elkaar afhankelijk zijn. Bijvoorbeeld in de strafrecht-, jeugdbeschermings- en afpakketen. Als de samenwerking niet goed verloopt, kan dat grote gevolgen hebben. Zo zien we dat verdachten en slachtoffers te lang moeten wachten op afhandeling van hun strafzaak. De minister van JenV heeft een coördinerende rol in de strafrechtketen, maar voert deze onvoldoende uit. Hij doet te weinig om inzicht te krijgen in de ketenbrede doorlooptijden. Dit was een van de voorwaarden die de Tweede Kamer stelde aan het verlenen van decharge over 2024. De minister voldeed op een aantal onderdelen niet aan deze voorwaarden. De minister boekte wel vooruitgang in het oplossen van de andere onvolkomenheden, zoals de naleving van slachtofferrechten en de foutieve tenaamstellingen.**

## Nog steeds onvoldoende coördinatie in de strafrechtketen

De doorlooptijden van strafzaken zijn te lang en voldoen niet aan de eigen normen van de betrokken organisaties. Bij bijvoorbeeld zedenzaken, jeugdzaken en ernstige verkeersmisdrijven zijn de doorlooptijden te lang. Dit is een uiting van problemen in de strafrechtketen. Sinds 2012 hebben we hier 39 rapporten over gepubliceerd. Vorig jaar stelden we vast dat de coördinatie van de minister op de prestaties in de strafrechtketen onvoldoende is. De minister heeft een meerjarenagenda opgesteld, maar wij vinden deze ontoereikend om de problemen in de strafrechtketen op te lossen. Zo missen we de urgentie om ketenbreed inzicht te krijgen in de doorlooptijden. We kwalificeren de onvolkomenheid dit jaar als een ernstige onvolkomenheid, omdat doorlooptijden nog steeds te lang zijn én een goed verbeterplan ontbreekt om de problemen aan te pakken.

## Centrale monitoring Veiligheidsstrategie vraagt aandacht

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is een waardevol instrument om dreigingen in samenhang te bezien en het nationaal veiligheidsbeleid hierop te bevorderen. De minister van JenV coördineert dit. Echter, de uitvoering van de Veiligheidsstrategie is belegd bij verschillende ministeries. Centrale monitoring en bijsturing van de totale voortgang ontbreekt. Daardoor is niet duidelijk of de ingezette acties dreigingen tegengaan of beperken. Dit vinden wij kwetsbaar. De doelstelling van de strategie is immers: het effectief beschermen van de nationale veiligheid.

## Vooruitgang bij voorkomen en herstellen foutieve tenaamstellingen

Vorig jaar constateerden we dat er strafzaken zijn waarbij een onherroepelijk vonnis niet staat op de naam die de rechter bedoeld had. Dat kan grote gevolgen hebben voor burgers en maatschappij. De minister is hiermee voortvarend aan de slag gegaan. Hij heeft duidelijk gemaakt wat de Justitiële Informatiedienst (Justid) namens de minister wel en niet mag wijzigen in de justitiële gegevens. Daarom schalen we de ernstige onvolkomenheid af. Maar om een fout te herstellen zijn vaak ook andere organisaties nodig, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. De minister moet hier afspraken over maken. Daarnaast moet de minister in beeld krijgen hoeveel foutieve tenaamstellingen er zijn.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Justitie en Veiligheid

**Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen**

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief. Voor individuele artikelen binnen het begrotingshoofdstuk zijn onze oordelen positief.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid

| **Bestaande onvolkomenheden** | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Afpakketen (openstaand recht) | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ▶ |
| 2. Coördinatie prestaties in de strafrechtketen | | | ✗ | ⊗ | ⏸ |
| 3. Uitvoeringstoetsen | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 4. Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 5. Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden | | | ⊗ | ✗ | ▶ |
| 6. Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 7. IT-beheer DJI | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 8. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| **Opgeloste onvolkomenheid** | | | | | |
| 9. Prestatieverklaringen JIO | | | ✗ | ✓ | |

✗ 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 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Buiten het Rijk
- Hoofdstuk 7 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

# 2. Actuele ontwikkelingen en risico's

## 2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het beschermen van de rechtsstaat en het bevorderen van een rechtvaardige en veilige samenleving. Denk hierbij aan het voorkomen, opsporen en bestraffen van criminaliteit en het zorgen voor een weerbare en crisisbestendige samenleving.

In 2024 is met het kabinet-Schoof de verantwoordelijkheid voor asiel en migratie overgegaan naar de nieuwe minister van Asiel en Migratie (AenM). De oprichting van het ministerie van AenM is met ingang van 2025 in een apart begrotingshoofdstuk verwerkt. De Algemene Rekenkamer publiceert dit jaar een apart verantwoordings-onderzoek over 2025 voor het ministerie van AenM.

Op het beleidsterrein van het ministerie van JenV hebben zich de volgende ont-wikkelingen voorgedaan. In het *Jaarverslag 2025* (Ministerie van JenV, 2026b) schrijft de minister dat de spanningen in de wereld de nationale veiligheid onder druk zetten. De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (zie § 5.3) bepaalt hoe het kabinet daarop reageert. Verder schrijft hij dat extreem geweld tegen vrouwen toeneemt en dat er zorgen zijn over geweld tegen hulpverleners en over de publieke veiligheid. Ook cybercriminaliteit en cyberaanvallen nemen toe. De ontwikkelingen die de minister schetst kunnen van invloed zijn op de brede welvaart.

Over de stand en ontwikkeling van de brede welvaart rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie

zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld. Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

De indicatoren op het gebied van veiligheid die in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals zijn opgenomen, komen veelal uit de Veiligheids-monitor van het CBS (CBS, 2026a). Hieronder schetsen we het beeld op enkele indicatoren die uit deze monitor komen.

**Slachtoffers traditionele criminaliteit**

Het aantal slachtoffers van traditionele criminaliteit is sinds 2023 stabiel. In 2025 zijn ongeveer 3 miljoen inwoners van Nederland van 15 jaar of ouder slachtoffer geweest van een of meer geweldsdelicten, vermogensdelicten of vernielingen. Het gaat om 20% van alle 15-plussers.

**Online criminaliteit**

Criminaliteit kan zich ook afspelen in de digitale wereld. In 2025 is 17% van de bevolking van 15 jaar of ouder slachtoffer geweest van online criminaliteit. Dit is iets meer dan in 2023 (16%), maar vergelijkbaar met 2021 (17%). Aankoopfraude en hacken komen het meeste voor. Van alle slachtoffers van online criminaliteit heeft 52% bij de politie of een andere instantie gemeld wat hen is overkomen, 15% heeft aangifte gedaan bij de politie.

**Overige indicatoren**

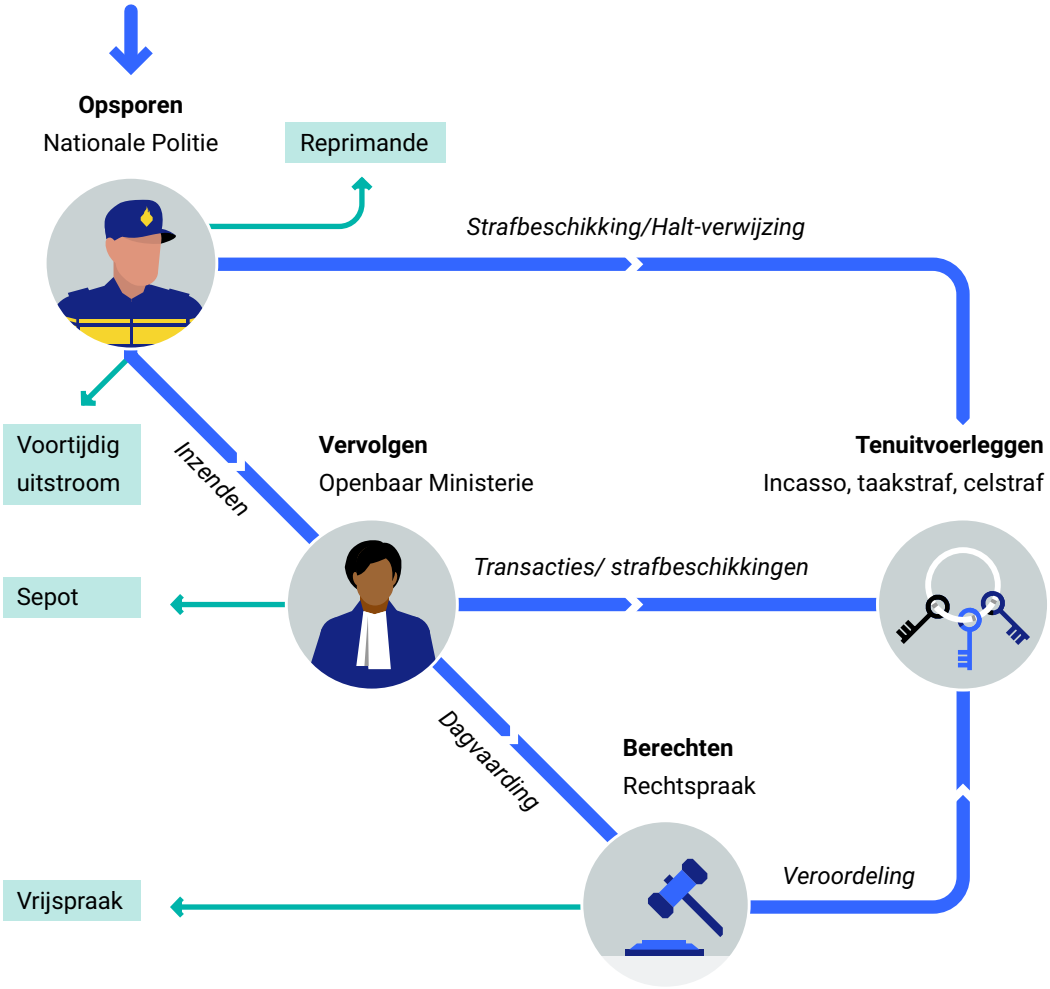
- 37% van de bevolking voelt zich weleens onveilig. Dat is 2% meer dan in 2023.
- Discriminatie en respectloos gedrag kunnen van invloed zijn op de brede welvaart van mensen. Discriminatie kan ook gebeuren door instanties en professionals. In 2025 heeft 39% discriminatie door instanties of professionals ervaren. 17% van de mensen die zich gediscrimineerd hebben gevoeld, zegt dat dit door de landelijke overheid of een politicus gebeurde. Het aantal mensen dat zich gediscrimineerd voelde door de politie en rechtbank is afgenomen in 2025. In 2025 voelde 9% van de mensen zich gediscrimineerd door de politie en 2% door de rechtbank. Uit de Monitor Brede Welvaart blijkt dat 12% van de bevolking van 15 jaar en ouder in 2023 zich ziet als lid van een gediscrimineerde groep. Nederland staat hiermee op de 18e plek ten opzichte van 19 andere landen in de EU.
- 48% van de bevolking is (zeer) tevreden over het functioneren van de politie, 10% is (zeer) ontevreden, 29% geeft aan noch tevreden noch ontevreden te zijn. 13% geeft aan dit niet te kunnen beoordelen.

**De strafrechtketen**

In de strafrechtketen moeten verschillende organisaties met elkaar samenwerken. In figuur 1 zien we deze strafrechtketen.

**Figuur 1** *Belangrijkste stappen in de strafrechtketen*

**Zo ziet de strafrechtketen eruit**




Als er een misdrijf plaatsvindt, doet de politie hier onderzoek naar. Het Openbaar Ministerie (OM) kan daarna overgaan tot vervolging, de rechter doet dan uitspraak en de straf wordt uitgevoerd. Ook de politie en het OM kunnen bij sommige misdrijven zelf een straf opleggen. De uitvoering van de straf wordt ook wel de tenuitvoerlegging genoemd. Dit gebeurt bij een boete door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bij een taakstraf door de reclassering en bij een gevangenisstraf door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Dit jaar onderzoeken we net als vorig jaar 3 onderdelen van de strafrechtketen, te weten:

- de coördinatie van de minister van JenV op de strafrechtketen (§ 5.5.2);
- de uitvoering van slachtofferrechten door het OM (§ 5.5.4);
- de vaststelling van iemands identiteit en fouten die daarbij worden gemaakt (§ 5.5.5).

## 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van JenV heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

**Tabel 1** *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van JenV*

| Risico | Toelichting | Bedrag |
|---|---|---|
| ICT kwetsbaar-heden | De ICT-inbreuk bij het OM (zie §5.1) heeft niet alleen de kwetsbaar-heid van overheidsorganisaties laten zien, maar ook de afhankelijk-heid van ICT om werkprocessen doorgang te laten vinden. Het sharen van ICT en ICT-dienstverlening maakt organisaties ook kwetsbaar bij een inbreuk bij een andere organisatie. Om deze kwetsbaarheid te mitigeren wordt door ICT-dienstverleners compartimentering toegepast. Afhankelijk van het type inbreuk bestaat het risico van uitval van systemen of beschadigde of corrupte data. Andere risico's op dit terrein zijn hacks waarbij personeelsgegevens worden gestolen, data wordt gegijzeld, gecorrumpeerd of gestolen. | Niet genoemd |
| Legacy | Onderhoud van (verouderde) systemen voor informatievoor-ziening en kantoorvoorzieningen vraagt specialistische kennis. Vanwege de krappe arbeidsmarkt is het een uitdaging deze specifieke functies in te vullen. Het risico is dat noodzakelijke vernieuwing van IV-systemen vertraagt en leidt tot uitval van systemen. Om minder afhankelijk te zijn van externe inhuur, wordt ingezet op het in dienst nemen van deze functionarissen. | Niet genoemd |
| Complexiteit regelgeving | De uitvoering van taken wordt complexer en in sommige gevallen meer belastend, onder andere door EU-regelgeving. EU-verordeningen vragen om implementatie in Nederlandse regelgeving, zoals de Implementatiewet voorkoming witwassen en terrorismefinancieringen de EU-richtlijn Huiselijk geweld. In een vroeg stadium wordt al om commitment gevraagd, terwijl vaak pas bij implementatie in de Nederlandse regelgeving de financiële en personele gevolgen duidelijk worden. Uitvoering wordt in het algemeen complexer door aanvullende regelgeving. | Niet genoemd |

De minister licht toe dat deze risico's zijn gekozen, omdat deze zich voordoen bij het bereiken van alle doelstellingen van het ministerie van JenV. In de justitiële ketens zijn overal kwetsbaarheden en de organisaties zijn intensief met elkaar verbonden. De minister geeft aan dat dit niet de enige risico's op het JenV-domein zijn, maar dat ze een grote impact hebben op justitiële ketens. Ze zijn van toepassing op vele organisaties en beleidsterreinen.

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar. De genoemde risico's kunnen een groot effect hebben op de organisaties in de justitiële ketens en het ministerie zelf. Een goed werkende en beveiligde ICT is een belangrijke randvoorwaarde.

Tegelijkertijd met dit verantwoordingsonderzoek publiceren we een Hoogrisicolijst. Een risico dat we daarin benoemen is dat fraude en witwassen te weinig aandacht krijgen. In tabel 2 hebben we dit verder uitgewerkt.

**Tabel 2** *Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering*

| Risico | Toelichting | Bedrag |
|---|---|---|
| Fraude en witwassen krijgen te weinig aandacht | We signaleren dat bepaalde vormen van criminaliteit en overtredingen relatief weinig aandacht krijgen in de opsporing en vervolging, maar (jaarlijks) grote maatschappelijke schade opleveren. Voorbeelden zijn milieuschade als gevolg van milieucriminaliteit, witwassen en zorgfraude. | Het budgetrisico is onbekend. De maatschappelijke schade bedraagt enkele tientallen miljarden. |

# 3. Inzicht in geld

## 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van JenV heeft in 2025 € 18.871,9 miljoen uitgegeven. Dit is 5,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 19.309,0 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.862,2 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

**Tabel 3** *Ministerie van JenV in miljoenen € en aantallen fte's*

| VI Justitie en Veiligheid | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|
| Verplichtingen | 23.367 | 25.610 | 19.309 |
| Uitgaven | 22.967 | 25.483 | 18.872 |
| Ontvangsten | 1.615 | 1.853 | 1.862 |
| Fte's* | 34.842 | 36.805 | 38.661 |

* Dit is inclusief de fte's van het ministerie van A&M.

Met het aantreden van het kabinet Schoof deden zich 2 wijzigingen voor in begrotingshoofdstuk VI.

- Artikel 37. Migratie werd overgeheveld naar het nieuwe begrotingshoofdstuk XX Asiel en Migratie (AenM). Deze herverkaveling verklaart voor een groot deel de afname van de verplichtingen en uitgaven op begrotingshoofdstuk VI (zie § 3.2).

- Artikel 38. Inburgering is nieuw en afkomstig van het begrotingshoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze herverkaveling was tijdelijk. Met het aantreden van het kabinet-Jetten in februari 2026 zijn de uitgaven voor inburgering in de begroting 2026 weer overgeheveld naar begrotingshoofdstuk XV.

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VI waren in 2025 € 6.611 miljoen lager dan 2024. Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 4** *Ministerie van JenV verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

| Begrotingsartikel | 2024 | 2025 | Verschil |
|---|---|---|---|
| **VI Justitie en Veiligheid** | | | |
| 31. Politie | 8.319 | 8.931 | 612 |
| 32. Rechtspleging en rechtsbijstand | 2.320 | 2.437 | 117 |
| 33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding | 1.403 | 1.487 | 84 |
| 34. Straffen en beschermen | 4.183 | 4.485 | 302 |
| 36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid | 371 | 412 | 41 |
| 37. Migratie | 8.165 | 0 | -8.165 |
| 38. Inburgering | n.v.t. | 495 | 495 |
| 91. Apparaat kerndepartement | 719 | 622 | -97 |
| 92. Nog onverdeeld | 0 | 0 | 0 |
| 93. Geheim | 4 | 3 | -1 |
| **Totaal** | **25.483** | **18.872** | **-6.611** |

Voor het begrotingshoofdstuk VI zien we de grootste verschillen bij de artikelen 31 en 34.

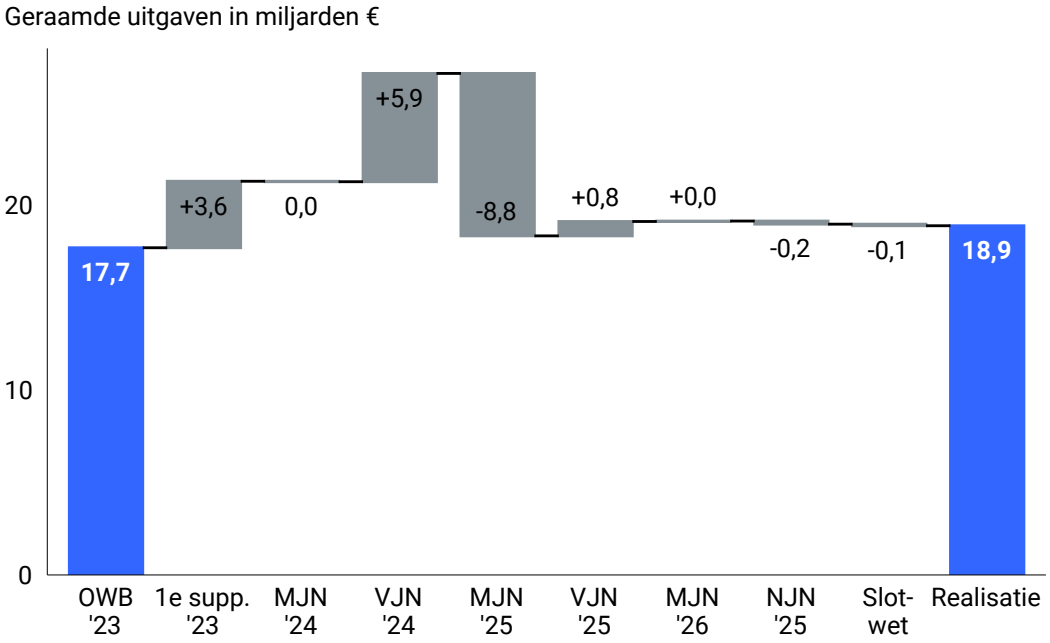
- De toename van de uitgaven op artikel 31 wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van de personele uitgaven bij de politie met € 581 miljoen. Bijna de helft van de uitgaven van de begroting 2025 van het ministerie van JenV ging naar de politie.
- De toename van de uitgaven op artikel 34 wordt voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van de bijdrage aan DJI met € 216 miljoen.

## 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van JenV. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

**Figuur 2** *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van JenV.*

### Ramingen voor migratie bepalend voor ontwikkeling uitgaven JenV




Bron: De standen voor 2023 komen uit de ontwerpbegroting (OWB) en de 1e suppletoire begroting (1e supp.). De overige begrotingsstanden komen uit de verticale toelichtingen en het jaarverslag.

Figuur 2 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Ontwerpbegroting 2023 was het plan om € 17,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van JenV. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk 18,9 miljard. De stijging van de geraamde uitgaven in figuur 2 werd vooral veroorzaakt door een toename van de geraamde uitgaven voor artikel 37 Migratie. De daarna optredende daling in de geraamde uitgaven werd vooral veroorzaakt doordat artikel 37 Migratie is overgegaan naar het nieuwe begrotingshoofdstuk Asiel en Migratie.

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

**Tabel 5** *De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van JenV in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

| Begroting | Wijziging | 2025 |
|---|---|---|
| MJN 2025 | Herverkaveling Asiel en Migratie | -9.481 |
| VJN 2024 | Oekraïne | 3.870 |
| VJN 2023 | Asiel | 1.351 |

*Herverkaveling Asiel en Migratie*

Bij de Miljoenennota 2025 werden de uitgaven voor asiel en migratie (€ 9.481 miljoen) vanuit de begroting van het ministerie van JenV overgeheveld naar de begroting van het ministerie van AenM. Voor het ministerie van JenV werd de begroting 2025 mede hierdoor met € 8.779 miljoen verlaagd (zie figuur 2). Het verschil van ongeveer € 700 miljoen is voor een groot deel te verklaren door de overheveling van de uitgaven voor inburgering (€ 495 miljoen) naar de begroting van het ministerie van JenV.

*Oekraïne*

Bij de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgetten voor opvang van Oekraïners op de begroting van het ministerie van JenV herzien voor 2024 tot en met maart 2026. Dit is gebeurd op basis van nieuwe prognoses voor het aantal Oekraïense ontheemden in Nederland. Voor 2025 zijn extra uitgaven geraamd van € 3.870 miljoen.

*Asiel*

Uit de prognoses die beschikbaar waren bij de Voorjaarsnota 2023 volgde een hogere asielinstroom dan waar tot dan toe rekening mee was gehouden. Omdat er meer opvang nodig was en meer asielaanvragen behandeld moesten worden, werden de budgetten voor de periode 2023 tot en met 2026 bijgesteld. Voor 2023 werden de extra uitgaven geraamd op € 1.351 miljoen.

# 4. Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van JenV is te vinden in de begroting en online op https://evaluaties.rijksfinancien.nl.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. De periodieke rapportage *Veiligheid – Contraterrorisme* van het ministerie van JenV maakte eerst wel deel uit van de selectie voor dit onderzoek, maar is uiteindelijk niet onderzocht. Dit rapport werd namelijk niet, zoals gepland, in 2025 gepubliceerd, maar daarna.

## 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In de periode 2013-2025 publiceerden we 54 rapporten die raken aan het thema toezicht en handhaving. Deze rapporten hebben we naast elkaar gelegd om patronen te ontdekken. Zo troffen we op allerlei beleidsterreinen soortgelijke problemen aan. Daar hebben we 4 rode draden uit gehaald. Deze rode draden staan in ons rapport *Door de mazen van toezicht en handhaving* van oktober 2025 (Algemene Rekenkamer, 2025c). In die publicatie laten we zien wat er beter kan bij toezicht op en handhaving van regels.

De 4 rode draden doen zich ook voor op het terrein van de minister van JenV:

1. *Geringe pakkans bij ernstige feiten*
   Het totale aantal ernstige overtredingen is naar schatting veel groter dan het aantal onderzochte zaken en genomen maatregelen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren op het terrein van milieucriminaliteit, zorgfraude en witwassen.
2. *Gebrekkige uitwisseling van informatie*
   Toezichthouders en handhavers beschikken vaak over onvoldoende goede informatie om hun taken naar behoren te vervullen. In een groot deel van onze onderzoeken zien we dat het ontbreekt aan goede en betrouwbare informatie en uitwisseling daarvan. Bijvoorbeeld op het terrein van witwassen.
3. *Onduidelijke keuzes in de praktijk*
   Toezichthouders, zoals inspecties, en handhavers, zoals opsporingsdiensten kunnen lang niet altijd goed uitleggen naar wie zij onderzoek doen en tegen wie zij maatregelen treffen. Dat zagen we bijvoorbeeld bij de aanpak van milieucriminaliteit.
4. *Onvoldoende inzicht in de effectiviteit*
   Toezichthouders en handhavers weten vaak zelf niet in hoeverre hun werk bijdraagt aan maatschappelijke doelen. En wat bijvoorbeeld het effect is van acties om het overtreden van regels terug te dringen. Zoals bij het afpakken van crimineel vermogen of het strafrechtelijk aanpakken van arbeidsuitbuiting.

## 4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de doelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag.

**Tabel 6** *De bereikte resultaten, zoals de minister van JenV rapporteerde in openbare bronnen*

| Hoofddoel | Kortetermijn doel | Bedrag in miljoenen € | Resultaat |
|---|---|---|---|
| Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie | Onbekend | 8.931 | Onbekend |
| Een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel | Onbekend | 2.437 | Onbekend |
| Een veiligere samenleving door een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteits-bestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden | Onbekend | 1.487 | Onbekend |
| Voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, volwassenen en kinderen beschermen die vanwege de kwets-bare positie waarin zij verkeren bedreigd of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit of die bedreigd worden in hun ontwikkeling en bewerk-stelligen dat met een straf genoegdoening wordt geboden aan het slachtoffer en aan de samen-leving als geheel | Onbekend | 4.485 | Onbekend |
| Bijdragen aan een veilig en stabiel Nederland door het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen te onderkennen, de weerbaarheid van burgers, bedrijfsleven en overheidsorganen te verhogen en de bescherming van vitale belangen te versterken | Onbekend | 412 | Onbekend |

In onze brieven *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025* van september 2024 en *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026* van september 2025 stelden we vast dat de minister van JenV voor bepaalde prioriteiten uit de beleidsagenda geen concrete doelen heeft geformuleerd. Door het ontbreken van duidelijke doelen is het voor de Tweede Kamer niet duidelijk waarop de minister van JenV stuurt of monitort welke resultaten voor burgers en bedrijven worden behaald.

Voor de *Veiligheidsagenda 2023-2026* staan er wel concrete beleidsdoelstellingen in de begroting 2025 van het ministerie van JenV. Dit is een van de weinige concrete onder-delen van beleidsdoel ‘Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie’. Voorbeelden zijn het aantal opgepakte criminele samenwerkingsverbanden en het aantal opgespoorde verdachten van mensenhandel. In het jaarverslag 2025 staat wat de minister heeft bereikt. Dit is een goede aanzet tot het verantwoorden van resultaten. Wij vinden dit een aanzet, omdat deze beleidsdoelstellingen over 1 van de 4 politietaken gaan, namelijk over de strafrechtelijke handhaving. Doelstellingen over

de andere politietaken ontbreken, waardoor de resultaten onbekend blijven. Daarnaast is niet inzichtelijk hoeveel geld aan de afzonderlijke politietaken over 2025 is uitgegeven. Op 17 juni 2026 staat de publicatie van ons onderzoek naar de keuzes van de politie in de opsporing van verdachten gepland.

## 4.4 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 2025* 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.

# 5. Bedrijfsvoering

## 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

**Tweede Kamer stelde voorwaarden aan dechargeverlening jaarverantwoording 2024 aan minister van JenV**

Tijdens het wetgevingsoverleg van 17 juni 2025 nam de Tweede Kamer een motie aan van het lid Mutluer c.s. (Tweede Kamer, 2025). Die motie vraagt de minister van JenV om 5 punten concreet uit te werken bij de begroting voor 2026. Deze 5 punten kwamen voort uit het verantwoordingsonderzoek over 2024. De Tweede Kamer stelde het uitwerken van deze punten als voorwaarde aan de dechargeverlening voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV. Op 12 januari 2026 stuurde de minister van JenV een brief naar de Tweede Kamer (Ministerie van JenV, 2026a) waarin hij op elk onderdeel kort ingaat en aangeeft welke Kamerstukken over de verschillende onderwerpen zijn gestuurd. De minister heeft met deze brief echter niet elk onderdeel van de motie concreet uitgewerkt. Hieronder gaan we in op de reactie van de minister op de 5 punten.

Voor de strafrechtketen vraagt de Tweede Kamer de minister om 2 punten uit te werken:

- Er moet voor de hele strafrechtketen inzicht komen in doorlooptijden van individuele strafzaken.
- De minister moet duidelijk maken hoe hij regie wil voeren op de strafrechtketen, inclusief het inzetten van zijn bevoegdheid om aanwijzingen te geven.

In zijn reactie verwijst de minister naar verschillende Kamerbrieven over de prestaties in de strafrechtketen (Ministerie van JenV 2025a; Ministerie van JenV, 2025d). Hij beschrijft wat er op hoofdlijnen in die brieven staat. De Kamerbrieven gaan echter beperkt in op verbetering van de informatievoorziening over doorlooptijden. En de brieven waar de minister naar verwijst, bevatten geen informatie over hoe hij regie voert en welke aanwijzingen hij de strafrechtketen geeft. In § 5.5.2 gaan we verder in op de coördinatie van de minister op de strafrechtketen.

De motie Mutluer c.s. vraagt ook bij de informatievoorziening aan slachtoffers om een concrete uitwerking: hoe zorgt de minister er samen met het OM voor dat slachtoffers de informatie krijgen waar zij recht op hebben? Ook deze concrete uitwerking ontbreekt in de informatie die de minister aan de Tweede Kamer stuurt. In de Kamerbrief van januari 2026 geeft de minister alleen aan dat het OM eerder al verbeteringen in gang heeft gezet. En dat het OM het verantwoordingsonderzoek over 2024 heeft aangegrepen om verdere verbeteringen door te voeren. De minister verwijst naar het onderzoek dat in dit rapport is opgenomen (§ 5.5.4). En hij geeft aan dat hij de Tweede Kamer in reactie op dit rapport op de hoogte houdt van de voortgang.

De reactie van de minister op de punten over de uitvoeringstoetsen (§ 5.5.3) en de foutieve tenaamstellingen (§ 5.5.5) is concreter. Hij beschrijft kort de verbeterpunten waaraan hij werkt. Voor de foutieve tenaamstellingen verwijst hij naar 2 voortgangsrapportages die met de Kamer zijn gedeeld (Ministerie van JenV 2025c; Ministerie van JenV, 2025e).

**Zorgen over informatiebeveiliging**

De minister van JenV noemt in zijn jaarverslag ICT kwetsbaarheden als risico (zie ook § 2.2). Dit herkennen we als risico. Vorig jaar rapporteerden wij 2 nieuwe ICT-gerelateerde onvolkomenheden, IT-beheer DJI (zie § 5.5.6) en Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten (zie § 5.5.7). Daarbij benadrukten we dat goed informatiebeheer cruciaal is door de toenemende cyberdreiging. Het afgelopen jaar vonden diverse beveiligingsincidenten plaats binnen het ministerie van JenV, waarover de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf nader rapporteert. De ICT-inbreuk bij het OM sprong er hierbij uit vanwege de grote impact op de strafrechtketen.

*ICT-inbreuk bij het OM leidde tot grote problemen*

Op 17 juli 2025 informeerde de minister van JenV de Tweede Kamer dat het OM eerder die dag zijn systemen volledig had losgekoppeld van het internet na de ontdekking van een ICT-inbreuk (Ministerie van JenV, 2025b). Na enkele weken zijn systemen en

applicaties gefaseerd en gecontroleerd weer online gebracht. Eind september 2025 waren de primaire systemen en koppelingen met partners zoals de politie en de rechtspraak grotendeels hersteld.

Veel systemen in de strafrechtketen zijn afhankelijk van het OM, waardoor processen bij een storing tot stilstand komen. De impact bleef daarom niet beperkt tot het OM en zijn medewerkers. Het had ook gevolgen voor andere organisaties in de strafrechtketen: zoals de rechtspraak, het CJIB, Slachtofferhulp, de reclassering. Dit zagen we ook terug in onze onderzoeken naar de onvolkomenheden. Binnen de afpakketen (zie § 5.5.1) leidde de verstoring bijvoorbeeld tot oplopende doorlooptijden, doordat zaken niet meer tijdig aan de volgende ketenpartner konden worden aangeleverd.

Het OM en de ketenpartners hebben veel gedaan om de gevolgen voor slachtoffers, verdachten en andere betrokken te beperken. Zo gingen zittingen zo veel mogelijk door, met geprinte dossiers, zodat strafzaken zo min mogelijk vertraging ondervonden. Daarnaast stuurde het OM handmatig brieven naar slachtoffers om ze te informeren over zittingen.

Het heeft uiteindelijk meerdere weken geduurd voordat alle problemen waren verholpen. Een concreet maatschappelijk probleem was het ontbreken van actuele informatie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hierin worden onder meer misdrijven en overtredingen geregistreerd van natuurlijke en rechtspersonen. Bij de afgifte van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) gebruikt Justis dit systeem om te controleren of een persoon of onderneming in aanraking is geweest met justitie. In de periode van 18 juli tot 30 september 2025 was bij deze controle geen recente informatie van het OM beschikbaar. Hierdoor bestaat het risico dat bij de afgifte van een VOG relevante informatie niet is meegenomen, omdat bepaalde gegevens in JDS niet actueel waren. Justis heeft organisaties geïnformeerd over de gevolgen van de verstoring bij het OM en de mogelijkheid geboden om een nieuwe VOG aan te vragen, zodra JDS geactualiseerd is.

In september 2025 heeft de minister samen met het OM besloten een onafhankelijke commissie van deskundigen aan te stellen. Deze commissie zal nader onderzoek doen naar de inbreuk, onder andere naar de reden waarom de impact op de keten zo groot was. Naar verwachting zullen de uitkomsten hiervan eind april beschikbaar zijn.

*Belang van weerbaarheid*
De ICT-inbreuk bij het OM benadrukt de noodzaak van een robuustere beveiliging tegen externe dreigingen. Het feit dat het meerdere weken duurde voordat het OM

weer volledig online was, maakt het belang van (digitale) weerbaarheid duidelijk: het vermogen om incidenten op te vangen en snel te herstellen. Ook het Cybersecuritybeeld Nederland 2025 (NCTV, 2025), opgesteld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), beschrijft uitgebreid het cruciale belang van veerkracht.

Wij handhaven de vorig jaar geconstateerde ICT-gerelateerde onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheid 'Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten' (§ 5.5.7) uiten wij onze zorg over het feit dat de top 3 van meest voorkomende tekortkomingen ongewijzigd blijft. Deze bestaat uit gebrekkige (netwerk)monitoring, onveilig toegangsbeheer en een onveilig netwerkontwerp.

**Onvolkomenheden bij JenV**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 steeg het aantal onvolkomenheden van 2 naar 10, waarvan 1 ernstig. Van die 10 onvolkomenheden is er 1 die dit jaar overgaat naar het ministerie van Asiel en Migratie, namelijk Prestatieverklaringen IND. De overige 9 onvolkomenheden hebben we dit jaar opnieuw beoordeeld (zie § 5.4 en verder). Voor het toetsen van de onvolkomenheden hanteerden we een normenkader dat we in bijlage 3 hebben opgenomen.

De minister van JenV is aan de slag gegaan met het opstellen van verbeterplannen voor de onvolkomenheden. Voor verschillende onvolkomenheden ligt er een gedegen verbeterplan en stuurt de minister op voortgang. De foutieve tenaamstellingen pakt de minister bijvoorbeeld aan met een programma (zie § 5.5.5). Ook voor de uitvoeringstoetsen is er een verbeterplan dat in opzet bijdraagt aan het oplossen van de onvolkomenheid (zie § 5.5.3). De onvolkomenheid voor de prestatieverklaringen van de Justitiële ICT Organisatie (JIO) is opgelost. JIO heeft de verbeterpunten opgepakt en er zitten geen fouten of onzekerheden meer in de prestatieverklaringen (zie § 5.4.1).

Een aantal verbeterplannen beoordelen we echter (op onderdelen) als ontoereikend. Zo is het verbeterplan voor de slachtofferrechten niet volledig. Er ontbreekt een expliciete oorzakenanalyse en een planning voor de implementatie (zie verder § 5.5.4). Bij de coördinatie van de prestaties in de strafrechtketen voldoet het verbeterplan niet aan onze normen. Daarom kwalificeren we dit over 2025 als een ernstige onvolkomenheid (zie verder § 5.5.2).

In de volgende paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering. In § 5.4 gaan we in op de opgeloste onvolkomenheid en in § 5.5 beschrijven we de onvolkomenheden.

## 5.2 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 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 8 onvolkomenheden.

**Tabel 7** *Onvolkomenheden bij het ministerie van JenV*

**Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid**

| **Bestaande onvolkomenheden** | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Afpakketen (openstaand recht) | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ▶ |
| 2. Coördinatie prestaties in de strafrechtketen | | | ✗ | ⊗ | ⏸ |
| 3. Uitvoeringstoetsen | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 4. Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 5. Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden | | | ⊗ | ✗ | ▶ |
| 6. Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 7. IT-beheer DJI | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| 8. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten | | | ✗ | ✗ | ▶ |
| **Opgeloste onvolkomenheid** | | | | | |
| 9. Prestatieverklaringen JIO | | | ✗ | ✓ | |

✗ 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

## 5.3 Coördinatie van de Veiligheidsstrategie

De nationale veiligheid komt steeds meer onder druk te staan door een opeenstapeling van verschillende dreigingen. Van geopolitieke spanningen en militaire dreigingen tot georganiseerde criminaliteit en klimaat- en natuurrampen. Om Nederland te beschermen en weerbaar te maken tegen deze dreigingen presenteerde het kabinet in 2023 de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Ministeries van JenV en BZ, 2023).

**Nationale veiligheid**

Onder de nationale veiligheid verstaan we de bescherming van onze nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De nationale veiligheidsbelangen bestaan uit de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, de sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde en stabiliteit (NCTV, 2023).

De minister van JenV en de minister van Buitenlandse Zaken zijn samen verantwoordelijk voor de Veiligheidsstrategie. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert de Veiligheidsstrategie namens de minister van JenV. De NCTV heeft ook een wettelijke taak om de samenhang en effectiviteit van het rijksbrede nationale veiligheidsbeleid te bevorderen. Wij onderzochten hoe de coördinatie van de Veiligheidsstrategie is georganiseerd (§ 5.3.1 en § 5.3.2) en daarbij specifiek de inzet van het Rijksbreed Responskader (§ 5.3.3), een instrument om te reageren op statelijke hybride dreigingen. We eindigen deze paragraaf met een conclusie (§ 5.3.4).

### 5.3.1 De veiligheidsstrategie in vogelvlucht

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is ontwikkeld als *all hazard*-strategie om de nationale veiligheidsbelangen te beschermen: rijksbreed, over de ministeries heen. Dit is nodig omdat dit type veiligheidsdreigingen vaak de betrokkenheid van meerdere ministeries vereisen. De strategie wordt ingevuld door beleid van departementen in zogeheten actielijnen onder te brengen. Zo is er bijvoorbeeld een actielijn voor het versterken van de digitale weerbaarheid en het beter beschermen van vitale infrastructuur. In de strategie beoogt het kabinet ook het contact en de samenwerking tussen betrokken departementen en andere overheidsorganisaties, zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en decentrale overheden, te faciliteren. De NCTV coördineert de strategie en de uitvoering daarvan.

**Actielijnen en integrale sturing**

De betrokken ministeries voeren de Veiligheidsstrategie uit via 12 actielijnen. In tabel 8 staat een overzicht van de 12 actielijnen.

**Tabel 8** *Overzicht van de actielijnen*

| | Actielijnen |
|---|---|
| 1. | Investeren in internationale partnerschappen en versterking van de krijgsmacht |
| 2. | Bestrijden van hybride conflictvoering |
| 3. | Vergroten weerbaarheid economie en beschermen van wetenschap |
| 4. | Vergroten van de sociale stabiliteit |
| 5. | Tegengaan van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit |
| 6. | Tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging en spionage |
| 7. | Versterken van de digitale weerbaarheid |
| 8. | Voorkomen en bestrijden van terrorisme en extremisme |
| 9. | Intensiveren klimaatmitigatie en -adaptatie |
| 10. | Beter beschermen van de vitale infrastructuur |
| 11. | Vergroten van pandemische paraatheid |
| 12. | Versterken van crisisbeheersing en vergroten paraatheid samenleving |

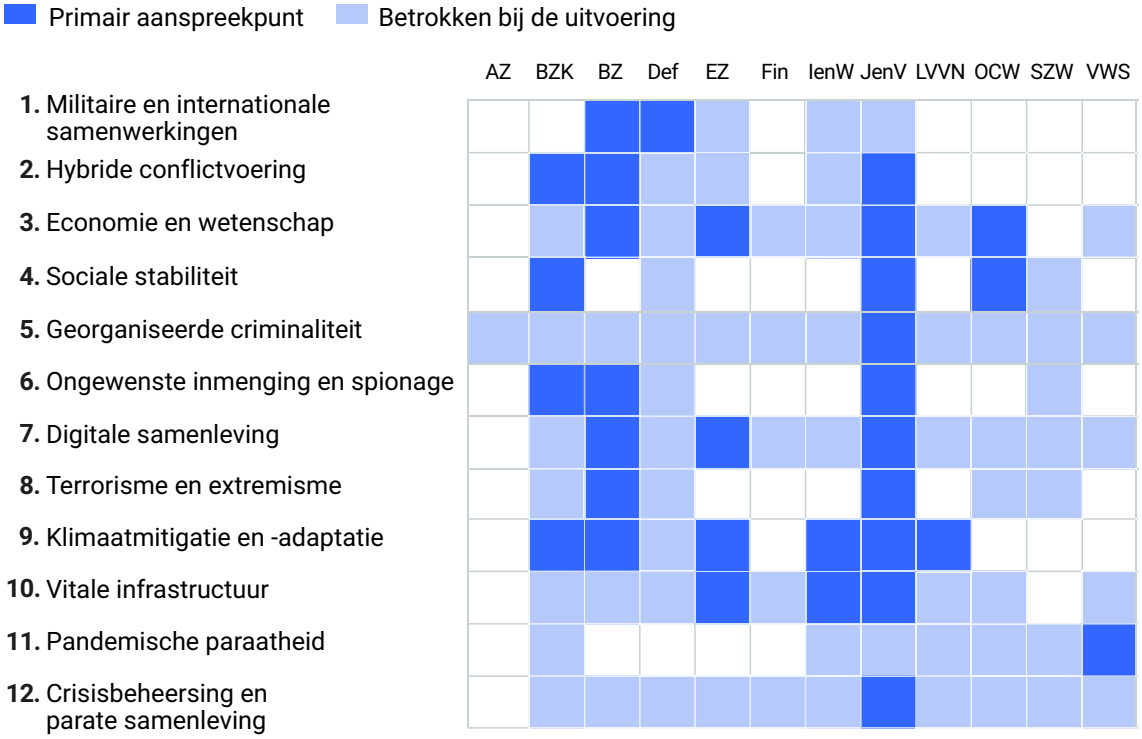
Elke actielijn is uitgewerkt in meerdere concrete prioriteiten waar de ministeries aan werken. Zo kent actielijn 3 ‘Vergroten weerbaarheid economie en beschermen van wetenschap’ 10 onderliggende prioriteiten (Ministeries van JenV en BZ, 2023), waaronder:

- ‘Investeren in het verder in kaart brengen en analyseren van de risico’s van strategische afhankelijkheden, een overkoepelend beeld van kritieke grondstoffen en technologieën, mogelijke beleidsinstrumenten en kosten die daarmee gepaard gaan. Dit vergt nationale en internationale inzet, samenwerking en kennisdeling.’
- ‘Versterking van de bewustwording van dreigingen die uitgaan van statelijke actoren voor de economische veiligheid en kennisveiligheid bij (mede-)overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen.’
- ‘Versterking aanpak kennisveiligheid nationaal: voortzetten dialoog voor en zelfregulering door kennisinstellingen, doorontwikkeling landelijk loket en Expertisecentrum kennisveiligheid, en ontwikkeling wettelijk toetsingskader voor screening studenten en onderzoekers op sensitieve technologieën.’

De actielijnen volgen vaak het bestaande beleid van de ministeries. Bij elke actielijn zijn meerdere ministeries betrokken. Elke prioriteit binnen een actielijn is toegewezen aan een ministerie dat op die prioriteit het primaire aanspreekpunt is. Dat ministerie is beleidsverantwoordelijk voor die prioriteit. In figuur 3 staat een overzicht welk ministerie bij welke actielijn betrokken is. Omdat elke actielijn meerdere prioriteiten kent, kunnen meerdere ministeries op 1 actielijn het eerste aanspreekpunt zijn. De ministeries van Asiel en Migratie, Klimaat en Groene Groei en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening staan niet in het figuur. Deze waren nog niet opgericht op het moment dat de Veiligheidsstrategie tot stand kwam.

**Figuur 3** *Betrokkenheid departementen bij de Veiligheidsstrategie*

### Met name JenV en BZ aan zet op de actielijnen




Bron: NCTV

De actielijnen maken de Veiligheidsstrategie concreter. Op papier kan de NCTV, met zijn coördinerende rol, ervoor zorgen dat de betrokken ministeries elk deel van de Veiligheidsstrategie voldoende invullen.

Een centrale taak die ook bij de NCTV ligt, is integrale sturing. Integraal sturen is onder meer “het sturen op de samenhang tussen actielijnen en onderliggende prioriteiten” (Ministerie van JenV en BZ, 2023). Daarin zit een groot deel van de waarde van de Veiligheidsstrategie. Veiligheid raakt veel beleidsterreinen, kijk alleen al naar de

inhoud van de verschillende actielijnen. Dreigingen houden zich niet aan afgebakende grenzen tussen ministeries en kunnen elkaar ook versterken (zoals de samenhang tussen klimaatdreiging, economische dreiging en polarisatie). Door integraal te kijken naar veiligheid wordt duidelijk of de juiste risico's in beeld zijn. En door te sturen op samenhang kunnen dreigingen beter en effectiever aangepakt worden. Maar om dat complexe vraagstuk goed in het oog te houden is rijksbrede evaluatie en monitoring nodig. Wij zien echter dat het juist hieraan ontbreekt (zie ook § 5.3.2). Hierdoor ontstaat het risico dat de Veiligheidsstrategie minder effectief kan worden uitgevoerd, en dat de NCTV deze minder effectief kan ontwikkelen, bijvoorbeeld als dreigingen veranderen.

**Wettelijk kader biedt NCTV ruimte om coördinerende rol zelf in te vullen**

De Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wcotnv) legt breed vast dat de NCTV coördinerende taken kan uitvoeren, zonder te specificeren op welke gebieden en op welke wijze de NCTV de taak moet inzetten. Dat blijft een besluit van de NCTV. De wet is op 4 juni 2025 in werking getreden en formaliseert grotendeels de bestaande rol en taken van de NCTV. De wet en bijbehorende kaders worden door de betrokken departementen herkend.

De NCTV heeft dus veel ruimte om zijn coördinerende rol zelf in te vullen. Hij kan daardoor flexibel optreden, op een manier die past bij specifieke dreigingen. Deze flexibiliteit kent ook nadelen: voor betrokken departementen is het niet altijd duidelijk wat zij van de NCTV kunnen verwachten. Een explicietere beschrijving van de rol van de NCTV zou meer duidelijkheid scheppen en samenwerking met de ministeries ten goede kunnen komen. De minister van JenV moet afwegen of de huidige rolbeschrijving passend is. Hij moet daarbij een afweging maken tussen flexibiliteit enerzijds en duidelijkheid voor betrokken partners anderzijds.

**Coördinerende rol van NCTV**

De NCTV legt in zijn coördinerende rol in het kader van de Veiligheidsstrategie de nadruk op het organiseren van overlegstructuren (die afhangen van het type dreiging), het betrekken van de nodige organisaties (idem), en het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie. De betrokken departementen ervaren de samenwerking met de NCTV dan ook als constructief. De rol van de NCTV blijft beperkt tot coördineren. De betrokken departementen zijn niet verplicht tot handelen, dat volgt ook niet uit de wettelijke taak die de NCTV heeft rondom de strategie. De NCTV geeft aan dat dit vooralsnog niet heeft geleid tot problemen in de samenwerking met ministeries aan de doelen van de Veiligheidsstrategie.

Wij zien echter een risico in de afhankelijkheid van de NCTV van een goede samenwerkingsrelatie. Er kan mogelijk spanning bestaan tussen rijksbrede veiligheidsbelangen en beleidsmatige belangen van een ministerie. Volgens de Veiligheidsstrategie kunnen ministeries “eventuele dilemma’s in de uitvoering van de strategie in de Nationale Veiligheidsraad, evenals eventuele veranderingen in de dreiging die vragen om strategische koerswijzigingen” bespreken (Ministerie van JenV en BZ, 2023). Volgens JenV en BZ gebeurt dit echter in de Raad Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (RDINEV).

We hebben geprobeerd meer inzicht te krijgen in het escalatiemodel van de strategie. De organisatie van deze gremia valt binnen de verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Hoewel wij meerdere malen een informatieverzoek hebben ingediend gedurende de looptijd van het onderzoek, heeft het ministerie van AZ hier niet aan voldaan. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen hoe de afstemming en escalatie in de eerdergenoemde gremia verloopt. Het ministerie van AZ geeft als reden hiervoor dat de contactpersoon die deze informatie had kunnen leveren, bezet was door de kabinetsformatie. Het niet voldoen aan een herhaald informatieverzoek door het ministerie van Algemene Zaken is in strijd met de Comptabiliteitswet 2016.

Ministers weten mogelijk niet altijd welke mogelijkheden tot escalatie zij kunnen toepassen. Deze onduidelijkheid kan de minister van JenV oplossen met een verdere formalisering van escalatie binnen de Veiligheidsstrategie. De minister van JenV kan daarbij gebruikmaken van het *Handelingskader coördinerende bewindspersonen* (Ministerie van BZK, 2025). We komen hierop terug bij onze aanbevelingen.

**Handelingskader coördinerende bewindspersonen**

Het handelingskader coördinerende bewindspersonen is opgesteld als bijlage bij een Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzonden op 27 januari 2025. In dit handelingskader worden verschillende vormen van ministeriële samenwerking beschreven voor situaties waarin 1 bewindspersoon coördinerend optreedt. De varianten worden beschreven met aandacht voor grondwettelijkheid. Zo kan bijvoorbeeld een minister verplicht worden om te overleggen met een andere (coördinerende) minister, zowel voordat hij handelt als nadat hij heeft gehandeld.

### 5.3.2 Monitoring, evaluatie en verantwoording

De Veiligheidsstrategie is vastgesteld voor 6 jaar. Om te weten of deze effect heeft op de weerbaarheid van Nederland tegen dreigingen, is het van belang de voortgang te monitoren, evalueren en waar nodig bij te stellen.

**Monitoring vindt alleen plaats op het niveau van actielijnen**

Het monitoren van de voortgang van de Veiligheidsstrategie vindt plaats op het niveau van de 12 actielijnen en de bijbehorende prioriteiten (zie § 5.3.1). De verantwoordelijkheid is verdeeld over de betrokken vakdepartementen. Elke minister monitort dus zelf de voortgang en verantwoordt zich hierover, bijvoorbeeld aan de Tweede Kamer met Kamerbrieven. De NCTV is als coördinator niet bij deze verantwoording betrokken.

De Veiligheidsstrategie kent geen vorm van centrale monitoring. Er is geen rijksbreed zicht op de voortgang van de Veiligheidsstrategie. Het monitoren van de voortgang is echter van belang om effectief te kunnen bijsturen waar nodig (Algemene Rekenkamer, 2023). Juist bij een strategie die als doel heeft dreigingen in samenhang op te pakken. Zonder zicht op de voortgang is niet duidelijk of de ingezette acties op de strategie dreigingen tegengaan of beperken.

In het verleden werd gebruikgemaakt van een monitoringstool om de voortgang op de actielijnen te monitoren. De vakdepartementen konden hierin de stand van zaken op de onderliggende prioriteiten aangeven. De NCTV is gestopt met het uitvragen van de monitoringstool. Deze gaf beperkt inzicht op de voortgang, maar vroeg wel veel tijdsinvestering voor de vakdepartementen. De tool bood onvoldoende inzicht in het beperken van dreigingen, en daarmee op de resultaten van het beleid. En het leidde niet tot concrete vervolgacties of meer samenhang in de aanpak.
Het monitoren van de voortgang gebeurt nu in beperkte vorm door bijzonderheden op de actielijnen te bespreken in de werkgroep en de stuurgroep als dit nodig is.

**Evaluatie en Rijksbrede Risicoanalyse**

In de Veiligheidsstrategie staat dat halverwege de looptijd een tussentijdse evaluatie plaatsvindt. Deze evaluatie zal in 2026 plaatsvinden. Het doel van deze evaluatie is:

- kijken naar veranderingen in het dreigingsbeeld;
- het identificeren van zorgen;
- waar nodig aanpassen van het beleid, zoals maatregelen om risico's te beperken.

Deze aanpassingen zullen de Veiligheidsstrategie niet veranderen, maar de inhoud van de onderliggende actielijnen en de prioriteiten kunnen wel verschuiven.

De basis van deze evaluatie is een actualisatie van de onderliggende Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid uit 2022 (ANV, 2022). Deze Risicoanalyse brengt in kaart welke dreigingen op het Koninkrijk afkomen en beoordeelt aan de hand van de nationale veiligheidsbelangen of sprake is van een risico voor de nationale veiligheid. Het is een *all hazard*-benadering die ongeveer 5 jaar vooruitkijkt. De Risicoanalyse zal scenario's schetsen van de dreigingsontwikkeling en daarbij kwetsbaarheden in kaart brengen. Omdat de uitkomsten van de Risicoanalyse begin 2026 nog niet bekend zijn en de evaluatie nog niet is uitgevoerd, kunnen we de inhoud hiervan nog niet beoordelen.

### 5.3.3 Het Rijksbreed Responskader

In deze paragraaf kijken we naar een concreet instrument, het Rijksbreed Responskader. Dit kader kan worden gebruikt om een respons te bepalen tegen een specifiek type nationale veiligheidsdreiging: statelijke hybride dreigingen. We onderzochten de werkwijze van het Rijksbreed Responskader en de coördinatie van de NCTV hierop.

Statelijke hybride dreigingen vormen een gevaar voor de nationale veiligheid. In sommige gevallen raken ze Nederland direct en in andere gevallen is er sprake van een indirecte of sluimerende dreiging, waarvoor ons land moet waken (AIVD, MIVD, NCTV, 2025).

**Statelijke dreigingen**

Statelijke dreigingen zijn dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren (lees: landen). Het zijn activiteiten die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden (AIVD, MIVD, NCTV, 2025). Voorbeelden van statelijke dreigingen zijn het ontwikkelen of opzichtig manifesteren van wapens en het verspreiden van desinformatie. Maar het kan ook gaan om het verzamelen van inlichtingen (spionage) of het moedwillig beschadigen van militaire en civiele doelwitten (sabotage).

Om statelijke hybride dreigingen het hoofd te bieden, heeft het kabinet onder andere het Rijksbreed Responskader ontwikkeld. Met dit instrument kan Nederland een respons geven richting een kwaadwillende statelijke actor die de Nederlandse belangen schaadt of die van onze bondgenoten. Figuur 4 schetst een beeld van de inzet van het Rijksbreed Responskader.

**Figuur 4** *De inzet van het Rijksbreed Responskader*

**In opzet een goed voorbeeld van interdepartementale samenwerking**

Binnen het Rijksbreed Responskader werken alle ministeries, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en in sommige gevallen de politie samen als er een concrete dreiging is. In de verschillende fases van beeld-, oordeels- en besluitvorming (figuur 4) vindt informatie-uitwisseling en afstemming plaats over de eventuele respons richting een kwaadwillende statelijke actor. Deze interdepartementale samenwerking biedt de mogelijkheid om op verschillende manieren te reageren. Bijvoorbeeld door economische maatregelen of sancties, diplomatieke handelingen en militaire of inlichtingenoperaties.

Wij beschouwen het Rijksbreed Responskader als een goed voorbeeld voor inter-departementale samenwerking. De betrokken departementen komen samen tot een besluit over de benodigde respons op een statelijke hybride dreiging. Enerzijds gebeurt dit met respect voor de individuele verantwoordelijkheden en posities van de vakdepartementen en ministers. Anderzijds faciliteert het Rijksbreed Responskader dat de overheid als 1 optreedt bij concrete statelijke hybride dreigingen. Het is aan-nemelijk dat dit een positief effect heeft op de effectiviteit van de respons en de voorbereiding op een eventuele tegenreactie.

Binnen het Rijksbreed Responskader signaleren wij hetzelfde aandachtspunt als wij breder in de Veiligheidsstrategie constateren (zie § 5.3.1). De betrokken ministers hebben onderling geen doorzettingsmacht, waardoor een eventuele respons afhankelijk is van overeenstemming tussen die ministers. We hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre die afhankelijkheid tot problemen leidt. Hoewel wij meerdere malen een

informatieverzoek hebben ingediend gedurende de looptijd van het onderzoek heeft het ministerie van AZ hier niet aan voldaan. We kunnen daardoor niet beoordelen hoe zwaar dit aandachtspunt weegt.

**De rol van de NCTV in het Rijksbreed Responskader**

De coördinatietaak van de NCTV omvat onder andere het bevorderen van:

- de samenwerking en informatiedeling tussen overheidsorganisaties;
- de samenhang en effectiviteit van nationaal veiligheidsbeleid.

Wij stellen vast dat deze coördinatietaak goed tot zijn recht komt in het Rijksbreed Responskader. De NCTV beheert het Rijksbreed Responskader, verzorgt het secretariaat en neemt inhoudelijk deel aan besprekingen als dat nodig is. De NCTV vult de coördinatietaak daarmee in zoals deze bedoeld is. Wij merken daarbij op dat we de werking en daarmee de effectiviteit van het Rijksbreed Responskader niet hebben onderzocht.

### 5.3.4 Conclusie en aanbevelingen

Het kabinet beoogt met de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden de nationale veiligheid te beschermen en de weerbaarheid tegen dreigingen te versterken. In de Veiligheidsstrategie vermeldt het kabinet dat integrale regie en sturing op de implementatie en uitvoering noodzakelijk is.

De uitvoering van de Veiligheidsstrategie is belegd bij verschillende ministeries. Wij stellen vast dat het daarbij ontbreekt aan een centrale monitoring van de voortgang van de Veiligheidsstrategie in totaliteit. Zonder zicht op de voortgang is niet duidelijk of de ingezette acties op de strategie dreigingen tegengaan of beperken. Hierdoor is het de vraag in hoeverre er sprake is van de beoogde integrale sturing. Daarnaast is in de voorgenomen evaluatie wel aandacht voor de veranderingen in het dreigingsbeeld, maar onvoldoende aandacht voor de resultaten van de getroffen maatregelen. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een kwetsbaarheid aangezien dit rechtstreeks raakt aan de doelstelling van de strategie: het effectief beschermen van de nationale veiligheid.

De Veiligheidsstrategie is op papier een waardevol instrument om dreigingen in samenhang te bezien en het nationaal veiligheidsbeleid hierop te bevorderen. Wij realiseren ons echter dat dit overheids- en maatschappijbrede vraagstuk in de praktijk weerbarstig is. Tegen die achtergrond zien we het Rijksbreed Responskader als een goed voorbeeld voor interdepartementale samenwerking. We merken daarbij op dat we de werking in de praktijk niet hebben onderzocht.

Op basis van ons onderzoek geven wij de onderstaande overwegingen mee aan de minister van JenV:

- Overweeg of het nader definiëren van de wettelijke coördinatietaak van de NCTV (art. 2 Wcotnv) bijdraagt aan meer duidelijkheid richting andere overheidsorganisaties. Dit zorgt ervoor dat organisaties beter weten wat ze van de NCTV mogen verwachten bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het nationale veiligheidsbeleid.
- Overweeg om nader vast te leggen en te formaliseren hoe ministers met verschillende (beleids)opvattingen deze kunnen beslechten met het oog op de nationale veiligheid, en eventueel welke (coördinerende of besluitvormende) rol hierbinnen is weggelegd voor de minister van JenV.
- Voorzie in een centrale monitoring van de voortgang en implementatie van de prioriteiten uit de Veiligheidsstrategie. Betrek deze bij de voorgenomen evaluatie van de Veiligheidsstrategie.

## 5.4 Opgeloste onvolkomenheden

**Onvolkomenheid prestatieverklaringen JIO opgelost**

In het verantwoordingsonderzoek 2024 merkten wij het proces rondom prestatieverklaringen bij de Justitiële ICT Organisatie (JIO) aan als een onvolkomenheid. We constateerden dat bij JIO de overeenkomsten met de leveranciers niet altijd aanwezig zijn in het dossier. Daardoor kan JIO niet aantonen dat de prestatie conform de overeenkomst is geleverd en dat de betaling terecht is.

In 2025 hebben de verbetermaatregelen en inspanningen van JIO geleid tot voldoende resultaat. Daarom lossen we de onvolkomenheid op. JIO heeft een verbeterplan opgesteld en minimale eisen voor prestatieverklaringen vastgelegd. Binnen JIO zijn trainingen gegeven om de kennis en bewustwording bij medewerkers te vergroten. Verder is de monitoring versterkt met periodieke controles om de aanwezigheid van prestatieverklaringen te toetsen.

Het is wel van belang dat JIO de ingezette maatregelen verder verankert in de primaire processen en de voortgang blijft monitoren. Tot slot merken we nog op dat minister van JenV deze onvolkomenheid in 1 jaar heeft opgelost. Dat is zonder meer voortvarend.

## 5.5 Onvolkomenheden

### 5.5.1 Verbetering afpakketen zet door: tijdige overdracht van ontnemingszaken nog niet op gewenste niveau

Criminaliteit mag niet lonen. Daarom wordt geld dat met criminele activiteiten is verdiend, zoveel mogelijk afgepakt. Het afpakken van crimineel vermogen is een belangrijk onderdeel van de strafrechtelijke keten. Hierbij zijn verschillende ketenpartners betrokken, zoals de rechtspraak, het OM en het CJIB. Voor een effectieve uitvoering is een goede samenwerking en afstemming tussen deze partijen noodzakelijk.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt, omdat ketenpartners onvoldoende samenwerkten. De daaropvolgende jaren heeft het ministerie van JenV stappen gezet om het proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost. Vorig jaar constateerden we dat er nog steeds verbetering nodig is in de samenwerking en afstemming tussen de betrokken partners. Met name de tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen voldeed nog te vaak niet aan de wettelijke norm.

Het afgelopen jaar is in de afpakketen verder gewerkt aan het verbeteren van het proces rond ontnemingsmaatregelen. Bij een ontnemingszaak probeert het OM geld of goederen in beslag te nemen die zijn verkregen met criminele activiteiten. Er zijn maatregelen genomen om de overdracht van zaken van het OM aan het CJIB te versnellen. Het OM heeft de monitoring hiervan aangescherpt, bijvoorbeeld met een dashboard Openstaand Recht en door periodieke standsbepalingen uit te voeren. Hierdoor kan het OM vertragingen sneller signaleren en binnen de keten bespreken.

Daarnaast zijn in 2025 oorzakenanalyses uitgevoerd naar zaken die buiten de wettelijke termijn zijn overgedragen. Het OM onderzocht hierbij de dieperliggende redenen voor de vertraging. Het CJIB maakte daarop aanvullende analyses van de regionale verschillen in tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen. Daaruit blijkt dat vertragingen diverse oorzaken hebben, zoals registratieverschillen en menselijke fouten. Een belangrijke oorzaak van late aanlevering aan het CJIB is het fout of te laat aanleveren van zaken door de rechtbank.

De ingezette maatregelen hebben de tijdige overdracht van ontnemingszaken in 2025 verder verbeterd. Het aandeel zaken dat binnen de wettelijke termijn van 14 dagen is overgedragen, steeg van ongeveer 55% in 2024 naar ongeveer 63% over 2025. Een ICT-inbreuk bij het OM en het offline gaan van diverse systemen heeft dit percentage

negatief beïnvloed. Vóór de ICT-inbreuk bij het OM in juli 2025 lag dit percentage zelfs rond de 72%. Voor meer informatie over de ICT-inbreuk verwijzen we naar § 5.1 van dit rapport.

Ondanks deze positieve trend wordt de wettelijke norm (100%) en ook de door de minister van JenV gehanteerde norm (75%) nog niet gerealiseerd. Verdere verbetering van de tijdige overdracht is nodig, voordat wij de onvolkomenheid als opgelost kunnen beschouwen.

### 5.5.2 Aanpak verbetering prestaties strafrechtketen ontoereikend

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 hebben wij een onvolkomenheid vastgesteld voor de coördinatie op de strafrechtketen door de minister. Problemen in de strafrechtketen hebben de afgelopen jaren geleid tot lange doorlooptijden en grote zaakvoorraden. Slachtoffers en verdachten wachten te lang op de afhandeling van hun zaak. Dit zorgt voor onzekerheid, stress en in sommige gevallen escaleert de situatie voordat de zaak is afgehandeld. We concludeerden dat de minister onvoldoende ketencoördinatie voert op de strafrechtketen. De aanpak van de minister van JenV vinden we in 2025 ontoereikend om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren. Daarnaast zien we over 2025 ook bij andere typen strafzaken een fors langere doorlooptijd dan gewenst is. Daarom beschouwen we de gebrekkige coördinatie van de minister over 2025 als een ernstige onvolkomenheid.

De minister van JenV heeft in 2025 een *Meerjarenagenda strafrechtketen* opgesteld met daarin een aantal maatregelen (Ministerie van JenV, 2025a; Ministerie van JenV 2025d). Deze maatregelen zijn echter onvoldoende onderbouwd en concreet. Zo is een van de maatregelen het versterken van de afstemming en coördinatie. Wat de minister hiermee bedoelt, op welke termijn en met welke acties, is niet beschreven. De minister van JenV maakt niet aannemelijk dat de maatregelen in zijn meerjarenagenda voldoende zijn om de al lang durende problemen in de strafrechtketen op te lossen. De minister doet te weinig om de voorraden aan strafzaken weg te werken en de doorlooptijden van strafzaken te verkorten. Slachtoffers, verdachten en de samenleving moeten te lang wachten op behandeling van strafzaken.

Daarnaast voldeed de minister niet aan 2 voorwaarden die de Tweede Kamer stelde om decharge te kunnen verlenen aan de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (zie § 5.1). De minister heeft in de meerjarenagenda niet uitgewerkt of en hoe hij zijn wettelijke bevoegdheid gaat inzetten. De minister kan vanuit die bevoegdheid namelijk aanwijzingen geven en regie voeren om de bedrijfsvoering in de

strafrechtketen te bevorderen. Daarbij mag hij de onafhankelijkheid van ketenpartners of de inhoudelijke behandeling van zaken niet aantasten. De andere voorwaarde die de Tweede Kamer stelde, ging over het beschikbaar maken van ketenbrede informatie over doorlooptijden. Voor de jeugdmonitor delen ketenpartners gegevens over zaken, zodat er een ketenbreed beeld ontstaat. Op basis van deze ervaring zal de minister bezien hoe deze methode ook op andere zaakstromen kan worden toegepast. Maar ook hier ontbreken concrete doelen en een tijdpad.

**Lange doorlooptijden strafrechtketen hebben grote gevolgen**

De strafrechtketen verwerkt jaarlijks een groot aantal zaken. In 2024 registreerde de politie 801.500 misdrijven. Dit aantal is nagenoeg gelijk aan dat van 2023. De verdachten en slachtoffers die betrokken zijn in deze strafzaken, krijgen te maken met de strafrechtketen.

Het is belangrijk dat de afhandeling van zaken in het strafrecht niet alleen inhoudelijk goed is, maar ook dat dit niet te lang duurt. Een te lange doorlooptijd gaat ten koste van de doelen van het strafrecht: vergelding, afschrikking, voorkomen van herhaling en bescherming van de samenleving. Dit heeft een grote impact op de slachtoffers, verdachten en de maatschappij. Zo stelden we vorig jaar vast dat een jeugdige verdachte soms meer dan 1,5 jaar moet wachten op een vonnis van de rechter. Daarna moet de straf nog plaatsvinden. De minister van JenV en de organisaties in de strafrechtketen geven dan ook sinds 2018 prioriteit aan het verkorten van de doorlooptijden bij jeugd- en zedenzaken.

**Prestaties jeugd- en zedenzaken eerste helft 2025 nauwelijks verbeterd**

Vorig jaar constateerden we dat ondanks de prioriteitstelling de normen voor de doorlooptijden in jeugdzaken en zedenzaken sinds 2019 in geen enkel jaar zijn gehaald. Uit ons vervolgonderzoek komt naar voren dat dit beeld tot met juni 2025 nauwelijks is verbeterd. We zien op onderdelen lichte verbeteringen in doorlooptijden bij jeugd- en zedenzaken (zie figuur 5 en figuur 6). Er is echter nog te weinig verbeterd om te voldoen aan de norm.

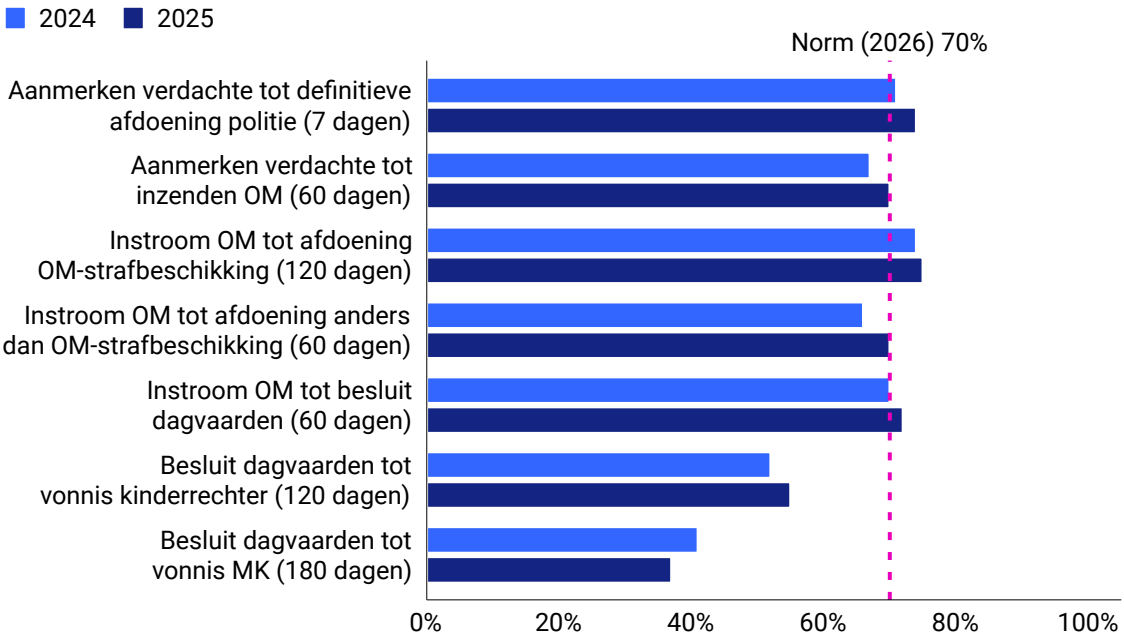
Voor jeugdzaken geldt dat 70% van de zaken binnen de afgesproken doorlooptijd moet zijn afgehandeld. Deze norm moet voor 2026 gehaald zijn. Vanaf 2028 wordt deze norm verhoogd naar 80%. Voor zedenzaken moest in 2025 nog 80% van de zaken binnen de afgesproken doorlooptijd zijn behandeld. In 2026 en 2027 is voor zedenzaken een tijdelijk lagere norm afgesproken van respectievelijk 70% en 75%. Vanaf 2028 moet 80% van de zedenzaken binnen de afgesproken doorlooptijden zijn afgehandeld. De minister heeft echter niet doorgerekend wat er nodig is om aan deze normen te voldoen.

In juli 2025 werd het OM getroffen door een ICT-inbreuk. Dit heeft gevolgen voor de prestaties in de strafrechtketen. Hier zijn nog geen cijfers van. De meest recente cijfers over doorlooptijden zijn tot en met juni 2025. Figuur 5 en figuur 6 laten zien dat tot en met juni 2025 ook de lagere norm van 70% bij jeugd- en zedenzaken niet overal is gehaald.

**Figuur 5** *Doorlooptijden voor jeugdzaken 2024-2025*

**In 2025 zijn doorlooptijden dossiers jeugdzaken licht verbeterd***

Percentage dossiers binnen normtijd gereed




*Data vóór 2024 zijn door nieuwe normen niet beschikbaar.

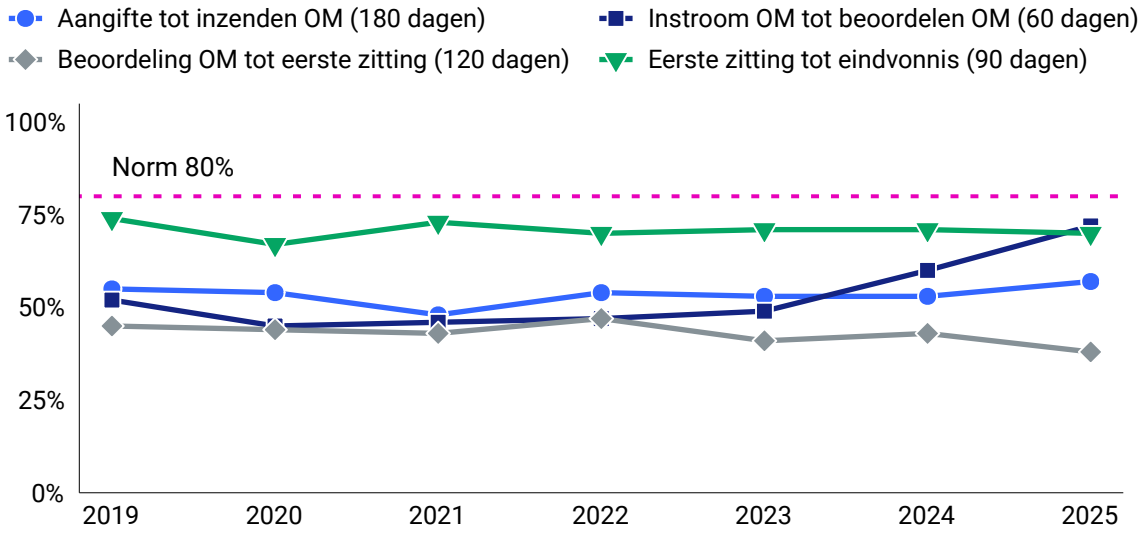
Bron: Factsheet strafrechtketenmonitor (data over 2025 bevat alleen het eerste halfjaar en wordt met terugwerkende kracht aangepast)

De organisaties in de strafrechtketen moeten hun prestaties met name bij zedenzaken sterk verbeteren om in 2026 op alle onderdelen te voldoen aan de tijdelijke lagere norm.

**Figuur 6** *Doorlooptijden voor zedenzaken 2019-2025*

## Geen enkele norm voor doorlooptijden in zedenzaken is gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed




Bron: Factsheet strafrechtketenmonitor (data over 2025 bevat alleen het eerste halfjaar en worden met terugwerkende kracht aangepast)

De voorraad aan zedenzaken is in de eerste helft van 2025 in totaal afgenomen met 1.195 zaken. Dit is de afname van de politie, het OM en de rechtspraak samen. Per juni 2025 is de voorraad zedenzaken bij de politie 2.582 zaken en bij het OM en de rechtspraak samen 1.655 zaken.

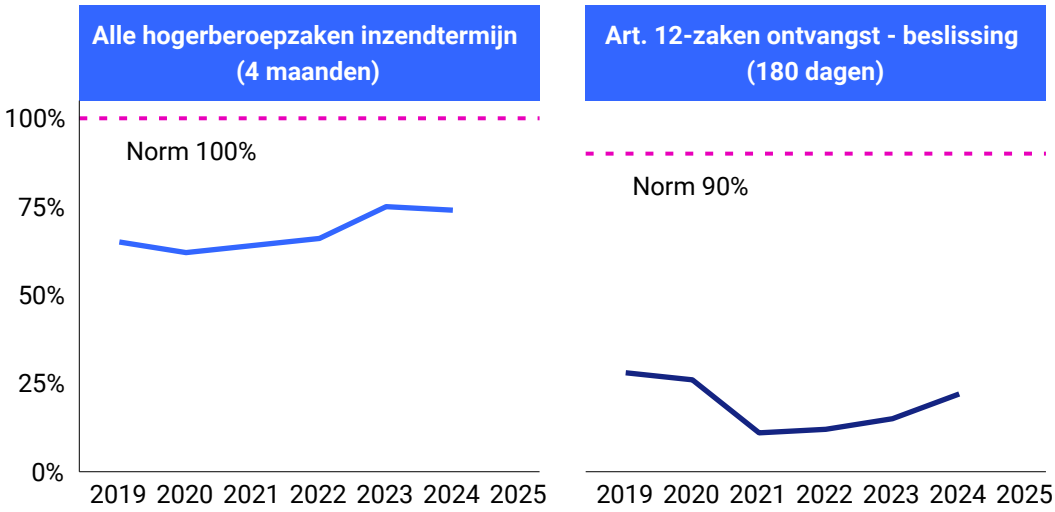
**Ook bij andere zaakstromen blijven doorlooptijden achter op norm**

Jeugd- en zedenzaken zijn niet de enige zaakstromen die prioriteit krijgen. Zo zijn ook de zaakstromen overtredingen, ondermijning, tenuitvoerlegging van de opgelegde straf, ernstige verkeersmisdrijven en hoger beroep prioriteiten die het Bestuurlijk Ketenberaad (met vertegenwoordiging door alle ketenpartners) heeft gesteld. Alleen voor jeugd- en zedenzaken, ernstige verkeersmisdrijven en hoger beroep zijn er normen. In onderstaande figuren (7 en 8) zien we dat de doorlooptijden (ver) achterblijven op de norm. Zo worden maar 20% van de zaken over een ernstig verkeersmisdrijf binnen 360 dagen op eerste zitting gebracht. Dit zou 85% moeten zijn. Ook artikel 12-zaken blijven ver achter op de norm. Artikel 12-zaken zijn zaken waarin je als belang-hebbende een klacht kan indienen als het OM besluit een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Het gerechtshof dient in 90% van de zaken binnen 180 dagen na ontvangst van de klacht een beslissing te hebben genomen. In 2024 lukte het slechts in 22%.

**Figuur 7** *Doorlooptijden voor hoger beroep*

## Geen enkele norm voor hoger beroep dossiers wordt gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed

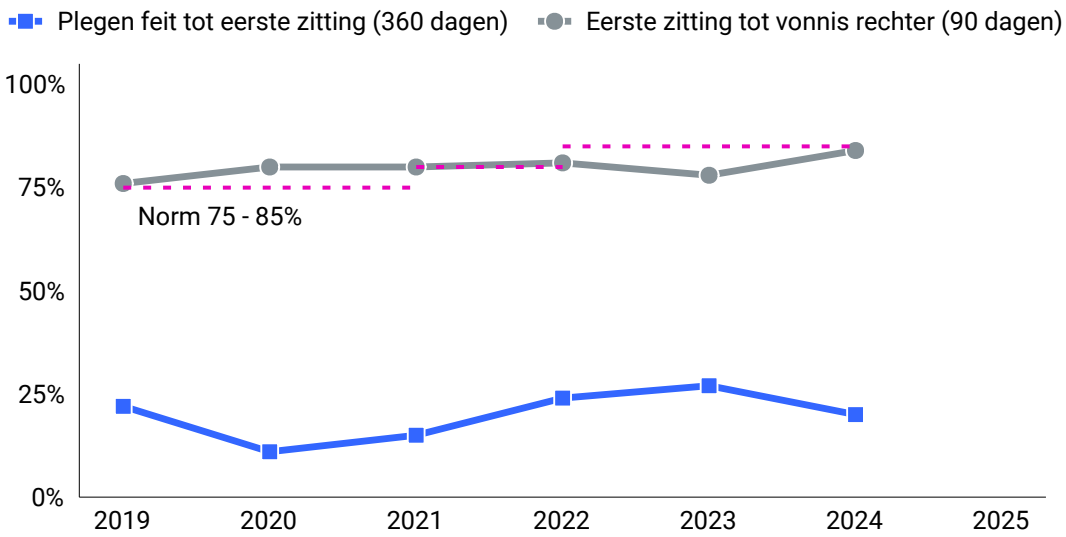



Bron: Factsheet strafrechtketenmonitor (data over 2025 nog niet beschikbaar en data wordt met terugwerkende kracht aangepast.)

**Figuur 8** *Doorlooptijden voor ernstige verkeersmisdrijven*

## Norm doorlooptijden ernstige verkeersmisdrijven niet gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed




Bron: Factsheet strafrechtketenmonitor (data over 2025 nog niet beschikbaar en data wordt met terugwerkende kracht aangepast.)

### Meerjarenagenda minister van JenV is ontoereikend als verbeterplan

Voor het wegwerken van de voorraden en het verbeteren van de doorlooptijden stelde de minister van JenV in 2025 een *Meerjarenagenda strafrechtketen* op. Deze is

opgenomen in de voortgangsbrief van juni 2025 aan de Tweede Kamer over de prestaties in de strafrechtketen (Ministerie van JenV, 2025a) en geactualiseerd in de voortgangsbrief van december 2025 (Ministerie van JenV, 2025d). De *Meerjarenagenda strafrechtketen* van de minister bestaat uit 16 maatregelen. Voor de helft zijn het nieuwe maatregelen en voor de helft zijn het maatregelen die al liepen.

De minister van JenV gaf aan dat de Algemene Rekenkamer de *Meerjarenagenda strafrechtketen* kan beschouwen als een verbeterplan. Deze meerjarenagenda voldoet echter niet aan de eisen die wij stellen aan een verbeterplan (zie bijlage 3):

- Een oorzakenanalyse van de problemen in de strafrechtketen ontbreekt. Daardoor kan de minister niet aantonen of hij met de 16 maatregelen de problemen in de strafrechtketen oplost.
- De maatregelen zijn niet SMART-C geformuleerd. Bij de meeste maatregelen ontbreekt informatie over welk probleem ze aanpakken, welke concrete (met cijfers onderbouwde) doelen ze hebben en hoe ze samenhangen met andere maatregelen. De maatregelen dragen mogelijk wel bij aan betere prestaties in de strafrechtketen, maar het blijft onduidelijk wat de bijdrage zal zijn en of dat voldoende is.
- Een raming van benodigde middelen (geld en capaciteit) en een planning voor de uitvoering ontbreekt. De minister stelt dat de maatregelen van zijn meerjarenagenda binnen de bestaande financiële kaders uitgevoerd worden en zegt dat hij geen signalen heeft ontvangen dat dit niet mogelijk is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat een aanvraag van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) voor extra geld om rapporteurs een marktconforme vergoeding te bieden is afgekeurd. Dit terwijl de rapportages nodig zijn voor de afhandeling van strafzaken. De constatering van de minister dat hij geen signalen heeft dat de bestaande financiële kaders onvoldoende zijn, vinden we daarom opmerkelijk.

**Nog steeds onduidelijk hoe minister van JenV zijn coördinerende rol invult**

Voor een vlotte afhandeling van strafzaken moeten niet alleen de afzonderlijke organisaties in de keten (ketenpartijen) hun werkprocessen goed hebben ingericht. Ook moet de minister van JenV de bedrijfsvoering binnen de strafrechtketen als geheel voldoende coördineren. De organisaties zijn namelijk afhankelijk van elkaar. Als de politie bijvoorbeeld prioriteit geeft aan zedenzaken, leidt dat tot meer zedenzaken in de strafrechtketen. Als organisaties later in de keten, zoals het OM en de rechtspraak, hierop niet goed zijn voorbereid, nemen de doorlooptijden en de voorraad onbehandelde zaken toe. Vorig jaar concludeerden we dat de minister de bedrijfsvoering van de strafrechtketen te weinig coördineert. In feite speelt dit al veel langer, zo bleek uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* uit 2012. Dit is ook bevestigd in de parlementaire verkenning strafrechtketen uit 2023.

In zijn *Meerjarenagenda strafrechtketen* gaat de minister van JenV niet in op hoe hij zijn coördinerende rol invult en welke informatie hij daarvoor nodig heeft. In het bijzonder maakt de minister niet duidelijk hoe hij regie gaat voeren op de strafrechtketen en gebruik gaat maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Dit verduidelijken was een van de aanbevelingen in ons onderzoek van vorig jaar.

**Stappen naar verbetering informatievoorziening**

De *Meerjarenagenda strafrechtketen* bevat een aantal maatregelen om de informatievoorziening over de strafrechtketen te verbeteren. Vanaf 2025 verschijnt de strafrechtketenmonitor 2 keer per jaar in plaats van 1 keer per jaar. Naast de specifieke monitor over zedenzaken is een specifieke monitor over jeugdzaken in ontwikkeling. Die verschijnt naar verwachting in het derde kwartaal van 2026. Voor deze jeugdmonitor zijn er in 2025 voor het eerst verwerkingsovereenkomsten met ketenpartners ondertekend om gegevens aan elkaar te kunnen koppelen. Justid maakt deze koppeling en geeft door hoeveel zaken binnen de norm zijn afgehandeld. Hierbij blijft echter onduidelijk hoelang de zaken duren die niet binnen de norm zijn afgehandeld.

De *Meerjarenagenda strafrechtketen* bevat echter geen maatregelen om strafrechtketenbreed inzicht te krijgen in de doorlooptijden, dus ook voor andere zaken dan jeugdcriminaliteit. Wat de mogelijkheden zijn voor ketenbrede informatie over andere typen strafzaken hangt af van de ervaringen met de jeugdmonitor, zo gaf de minister aan bij de behandeling van de begroting 2026. Door het gebrek aan informatie heeft de minister nu onvoldoende grip op de doorlooptijden in de strafrechtketen. Ook kan hij zich hierover niet verantwoorden in de Tweede Kamer. Wij zien hier op korte termijn geen verandering in komen. We missen bij de minister de urgentie om ketenbrede informatie te verzamelen over alle type strafzaken. Zonder informatie over doorlooptijd is het ook voor de minister zelf moeilijk om vast te stellen waar knelpunten zitten en zijn coördinerende rol in de strafrechtketen goed in te vullen.

**Voorwaarden voor dechargeverlening jaarverantwoording 2024 niet op alle punten opgevolgd**

Naar aanleiding van de uitkomsten van het Verantwoordingsonderzoek 2024 nam de Tweede Kamer op 17 juni 2025 een motie van het lid Mutluer c.s. aan. Daarin zijn voorwaarden gesteld aan de decharge voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (Tweede Kamer, 2025). Aan de 2 voorwaarden die over de strafrechtketen gaan, heeft de minister van JenV niet voldaan. Bij de begroting voor 2026 had hij niet concreet uitgewerkt:

- hoe essentiële informatie over doorlooptijden van individuele strafzaken ketenbreed beschikbaar kan worden gemaakt, eventueel met nieuwe wetgeving;

- hoe de bewindspersonen hun wettelijke bevoegdheid inzetten om aanwijzingen te geven en regie te voeren ter bevordering van de bedrijfsvoering, zoals de logistiek verbeteren, definities harmoniseren en sturingsinformatie beter bijhouden, zonder daarbij de onafhankelijkheid van ketenpartners of de inhoudelijke behandeling van zaken aan te tasten.

Zoals we hiervoor al constateerden, ging de minister van JenV hier in zijn *Meerjarenagenda strafrechtketen* niet op in. Wel wordt in 2026 de jeugdmonitor verwacht. Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg over de begroting 2026 nam de Tweede Kamer op 29 januari 2026 een nieuwe motie van het lid Mutluer c.s. aan (Tweede Kamer, 2026). Deze motie sluit aan bij de bevindingen uit ons onderzoek en roept de minister van JenV op om:

- uiterlijk vóór het zomerreces een integraal deltaplan strafrechtketen aan de Tweede Kamer te sturen met concrete, meetbare doelstellingen, een helder tijdpad en inzicht in verantwoordelijkheden en benodigde middelen;
- scenario's uit te werken voor de mogelijke toekomstige inzet van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, gericht op organisatie-overstijgende bedrijfsvoering in de strafrechtketen, en deze aan de Tweede Kamer voor te leggen;
- te zorgen voor ketenbreed inzicht in doorlooptijden van individuele straftaken;
- de informatievoorziening vanuit de keten structureel te verbeteren, zodat voortgang op alle ketendoelstellingen meerjarig, actueel en goed vergelijkbaar kan worden gevolgd.

**Bezwaar overwogen tegen aanpak minister van JenV voor verbetering coördinatie prestaties strafrechtketen**

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in artikel 7.22, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet is omschreven.

Tegen de aanpak van de minister van JenV om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren hebben we bezwaar overwogen. Ondanks de ernst van de onvolkomenheid in relatie tot de gevolgen voor de slachtoffers en verdachten hebben wij, in afwachting van het door de Tweede Kamer gevraagde integrale deltaplan strafrechtketen, hiervan afgezien.

**Aanbevelingen**

In het licht van onze conclusies over de tekortschietende aanpak van de minister om de coördinatie van de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren, bevelen we de minister van JenV aan om als onderdeel van het deltaplan strafrechtketen:

- een oorzakenanalyse uit te voeren naar enerzijds de lange doorlooptijden en anderzijds waarom het niet lukt om de doorlooptijden te verkorten;
- op basis van deze oorzakenanalyse een verbeterplan op te stellen dat voldoet aan onze normen, zoals maatregelen met SMART-C doelen (zie bijlage 3);
- in dit deltaplan tenminste in te gaan op:
  - hoe de minister de strafrechtketen gaat coördineren en hoe hij zijn (aanwijzings)bevoegdheid kan inzetten;
  - welke maatregelen hij neemt om de informatievoorziening te verbeteren, waaronder ketenbreed inzicht geven in doorlooptijden van strafzaken;
  - de organisaties in de keten te betrekken bij het uitvoeren van de oorzaken-analyse en het opstellen van het verbeterplan.

Het deltaplan van de minister zullen we betrekken in ons vervolgonderzoek naar de strafrechtketen.

### 5.5.3 Verbetering uitvoeringstoetsen

De minister van JenV is in 2025 gestart met het verbeteren van uitvoeringstoetsen. In het verantwoordingsonderzoek over 2024 zagen we dat op het terrein van de minister van JenV in 48% van de nieuwe wet- en regelgeving 1 of meer uitvoeringstoetsen mist. Daardoor is er onvoldoende zicht op of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties.
De minister heeft een plan gemaakt, waarmee de onvolkomenheid kan worden opgelost. We moedigen de minister aan dit plan in 2026 verder uit te voeren. De uitvoeringstoetsen blijven nog wel een onvolkomenheid.

**Uitvoeringstoetsen JenV schoten tekort**

Ministers vragen bij nieuwe wet- en regelgeving de betrokken uitvoeringsorganisaties om een uitvoeringstoets te doen. In deze toets geven uitvoeringsorganisaties een oordeel over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet- en regelgeving. Ook geven zij bijvoorbeeld aan hoeveel personeel daarvoor nodig is en welke risico's zij zien. Een tijdige en volledige uitvoeringstoets is een belangrijk middel om te waarborgen dat voorgenomen beleid ook kan worden uitgevoerd.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 beoordeelden wij de totstandkoming van uitvoeringstoetsen bij nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van JenV als een

onvolkomenheid. We concludeerden dat de minister van JenV tekortschoot. Bij 48% van door ons onderzochte wetten of besluiten ontbraken 1 of meer uitvoeringstoetsen. Ook behandelden uitvoeringstoetsen vaak belangrijke onderwerpen niet. Zo bevatte 32% van de uitvoeringstoetsen geen concreet oordeel over uitvoerbaarheid.

**Verbetering uitvoeringstoetsen start in 2026**
In 2025 heeft de minister van JenV een plan opgesteld om de onvolkomenheid op te lossen. Het plan beoogt de prestaties op de uitvoeringstoetsen te verbeteren. Het plan wordt in 2026 uitgevoerd. Daarna kunnen wij bij nieuwe wet- en regelgeving nagaan of in alle relevante gevallen tijdig volledige uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd.

Het ministerie is inmiddels gestart met het opstellen van een overzicht van alle lopende wetgevingstrajecten. De minister kan daarmee vaststellen waar uitvoeringstoetsen moeten worden gedaan. Daarnaast gaat de minister van JenV vanaf het eerste kwartaal van 2026 werken met een standaard-oplegger bij uitvoeringstoetsen en een standaard-opdrachtbrief. De brief en de oplegger dragen bij aan een verdere uniformering van uitvoeringstoetsen en zorgen ervoor dat alle noodzakelijke onderwerpen in een toets aan bod komen.

We merken op dat in het plan nog niets staat over het meenemen van het ketenperspectief in uitvoeringstoetsen. Juist voor de uitvoering van nieuwe plannen op het terrein van JenV is dit belangrijk, omdat in de justitieketen veel uitvoeringsorganisaties nauw moeten samenwerken en afhankelijk zijn van elkaar. Door in uitvoeringstoetsen expliciet stil te staan bij die onderlinge afhankelijkheden en de risico's die daarbij kunnen spelen, geeft een toets ook inzicht in de uitvoerbaarheid voor de keten.

## 5.5.4 OM verbetert uitvoering wettelijke informatieplichten richting slachtoffers

Slachtoffers van misdrijven die op de hoogte willen blijven van de voortgang van hun strafzaak, hebben het recht daar informatie over te ontvangen. Het OM moet deze slachtoffers over allerlei onderwerpen informeren. In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat de uitvoering hiervan tekortschiet en beoordeelden we dat als een onvolkomenheid. We zien dat het OM in 2025 heeft gewerkt aan verbetering, maar de tekortkomingen nog niet heeft opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

We constateerden vorig jaar dat het OM zijn wettelijke informatieplichten richting slachtoffers onvoldoende naleeft. Het OM bleek zijn plicht om slachtoffers te informeren over de tenlastelegging (waarin staat waar de verdachte van wordt

beschuldigd) niet te hebben geïmplementeerd in het registratiesysteem GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Geen enkel slachtoffer ontving dus standaard deze informatie. Het informeren over andere verplichte onderwerpen was wel in GPS geïmplementeerd. Toch bleek het OM nog 12% van de slachtoffers die informatie wilden ontvangen over de voortgang van de zaak, niet volledig te informeren. Niet alle slachtoffers ontvingen bijvoorbeeld een (correcte) zittingsdatum of (op tijd) informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis. Dit terwijl het OM al jaren verplicht is om slachtoffers over deze punten te informeren. Het gevolg hiervan is een minder sterke rechtspositie voor slachtoffers, mogelijke financiële schade en mogelijke schade aan het welbevinden. Ook is het slecht voor het vertrouwen van slachtoffers en hun naasten in instituties.

Over 2025 onderzochten we of het OM een toereikend verbeterplan heeft gemaakt om de tekortkomingen duurzaam op te lossen. En of het voortvarend met de uitvoering daarvan aan de slag is gegaan.

**Verbeterplan basis voor oplossen onvolkomenheid**

Het OM stelde in 2025 een verbeterplan op voor in totaal 10 tekortkomingen. Het OM wil dus alle punten verbeteren waarvan we vorig jaar vaststelden dat ze niet altijd goed gingen. Ook punten waarop het OM weliswaar geen wettelijke informatieplicht heeft, maar die voor slachtoffers wel heel belangrijk zijn. Bijvoorbeeld het tijdig reageren op hun verzoeken om kennis te nemen van het strafdossier. We vinden deze brede insteek positief.

Per tekortkoming beschrijft het verbeterplan de te nemen stappen. Het plan is echter niet volledig. Zo missen we een expliciete oorzakenanalyse. Daarin kan het OM ingaan op de vraag waardoor de tekortkomingen konden optreden. Dit kan helpen beoordelen of het verbeterplan echt alle oorzaken aanpakt, ook onderliggende. Ook missen we een tijdplanning vanaf het tweede kwartaal van 2026. Dan moeten de aangepaste instructies op de 10 lokale parketten namelijk nog ‘van papier afkomen’, om onder andere de registratiediscipline overal te realiseren. Hiervoor zijn de afzonderlijke parketleidingen verantwoordelijk.

Het verbeterplan is zorgvuldig tot stand gekomen, maar is op papier erg beknopt. In de praktijk hebben de 2 verantwoordelijken voor de realisatie van het plan echter een uitgebreider en concreter beeld van wat er moet veranderen dan op papier staat. Dit wordt ook uitgedragen door andere medewerkers die betrokken zijn bij de realisatie van het verbeterplan. Daarom concluderen we dat het verbeterplan, hoewel niet 100% volledig, voldoende basis biedt voor het op termijn oplossen van de onvolkomenheid.

We vinden het plausibel dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het oplossen van de tekortkomingen.

**Verbetering uitvoering staat nog aan het begin**

Het OM startte in het najaar van 2025 met het uitvoeren van het verbeterplan. In januari 2026 verwachtte het OM dat de (aangepaste) werkinstructies conform planning voor 1 april 2026 gereed zouden zijn. Het GPS-systeem was kort na ons verantwoordings-onderzoek over 2024 al aangepast, zo schreef de minister van JenV in zijn reactie op dat onderzoek. Toch werkte GPS ook in het najaar van 2025 nog niet in alle gevallen zoals het zou moeten werken. Signalen hierover zijn doorgegeven aan de daarvoor verantwoordelijke afdeling.

Het OM had begin 2026 geen actueel overzicht op papier van de stand van zaken op alle 10 de tekortkomingen uit het verbeterplan. Wel is duidelijk dat nog niet alle randvoorwaarden voor een goede naleving van informatieplichten op dat moment op orde waren. Zo genereerde GPS nog niet altijd alle documenten die verstuurd moeten worden. Ook waren aanpassingen in werkinstructies, zoals over het inventariseren van de informatiewens, nog niet af. Wat betreft de implementatie van de verbeteringen door lokale parketten en de landelijke sturing op uniform werken, staat het OM dan ook nog aan het begin.

Toch voerde het OM eind 2025 al een interne audit uit om vast te stellen of er voort-gang werd geboekt met de verbeteringen. De resultaten waren tijdens ons onderzoek nog niet beschikbaar. Ook op andere manieren probeert het OM inzicht te krijgen in hoe het slachtofferproces loopt, zodat men daarop kan sturen. We hoorden bijvoor-beeld dat een dashboard in ontwikkeling is.

Het OM verwacht niet dat alle parketten van de ene op de andere dag zullen werken volgens de instructies, zodra de voorwaarden op orde zijn. Aan een inschatting vanaf wanneer de uitvoering van de wettelijke plichten in de praktijk vaker goed zou moeten gaan, waagde het OM zich in januari 2026 nog niet. Overigens benadrukken het ministerie van JenV en het OM dat het uitvoeren van deze informatieplichten en de registratie mensenwerk blijft. Menselijke fouten zullen volgens hen blijven voorkomen. Daar kunnen we het alleen maar mee eens zijn.

**Geen inhoudelijke monitoring en verantwoording door de minister van JenV**

De minister van JenV monitort de voortgang van het OM-verbeterplan op afstand. Dit is onderdeel van de monitoring van alle onvolkomenheden bij JenV. Het ministerie was in 2025 niet inhoudelijk betrokken bij het verbeterplan en de monitoring daarvan.

De motie Mutluer c.s. stelde in juni 2025 voorwaarden aan de instemming van de Tweede Kamer met decharge voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (zie ook § 5.1). Een van die voorwaarden was dat de minister bij de begroting voor 2026 concreet uitwerkt hoe hij er samen met het OM voor zorgt dat slachtoffers de informatie krijgen waar zij recht op hebben. De minister heeft de Tweede Kamer niet geïnformeerd met een concrete uitwerking. De enige verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer is een procesupdate van begin 2026 (Ministerie van JenV, 2026a).

**Conclusie**
In 2025 heeft de minister vooruitgang geboekt bij het oplossen van de onvolkomenheid 'Naleving wettelijke informatieplichten door het OM'. Het OM heeft een verbeterplan gemaakt en de uitvoering in gang gezet. Waar al aangepaste zaken toch nog niet goed gaan, wordt dat gesignaleerd. Het OM staat echter nog maar aan het begin van de implementatie van het volledige verbeterplan. Daarom handhaven we de onvolkomenheid.

We doen het OM de aanbeveling om het verbeterplan inhoudelijk en qua planning vollediger te maken. Maak daarbij gebruik van een oorzakenanalyse die is gebaseerd op ervaringen van lokale parketten. Zo'n analyse helpt om te bepalen of het plan alle oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen aanpakt, of dat aanvullingen nodig zijn. Ook raden we aan om bij te houden wat de precieze stand van zaken is per tekortkoming, zodat alle tekortkoming in beeld blijven totdat ze zijn opgelost. Voor het oplossen van de onvolkomenheid verwachten we dat het OM de wettelijke informatieplichten in (vrijwel) alle gevallen aantoonbaar naleeft.

### 5.5.5 Foutieve tenaamstelling veroordeelden nog niet opgelost

Uit ons onderzoek van vorig jaar bleek dat de Justitiële Informatiedienst (Justid) justitiële gegevens in de strafrechtketendatabank (SKDB) had gewijzigd, zonder dat duidelijk is of dit wel of niet mag. Justid deed dit omdat ze signalen hadden dat het vonnis op een foutieve naam stond. Justid heeft geen beeld van het totale aantal zaken met een onherroepelijk vonnis met een foutieve tenaamstelling. Daarnaast heeft Justid niet bijgehouden in welk deel daarvan Justid in het verleden de justitiële gegevens in de SKDB heeft aangepast terwijl onduidelijk was of dat mocht. Dit kwalificeerden we vorig jaar als een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid blijft dit jaar staan omdat dit beeld er nog steeds niet is.

De minister van JenV heeft afgelopen jaar grote stappen gezet om foutieve tenaamstellingen van veroordeelden te kunnen afhandelen. In ons verantwoordingsonderzoek

over 2024 kwalificeerden we het ontbreken van een toetsings- en handelingskader voor foutieve tenaamstellingen als een ernstige onvolkomenheid. Deze ernstige onvolkomenheid schalen we dit jaar af naar een onvolkomenheid.

In 2025 heeft de minister een juridische analyse opgesteld om te bepalen welke wijzigingen in justitiële gegevens de minister wel en niet mag doorvoeren. Op basis daarvan is er een toetsings- en handelingskader opgeleverd. Beide documenten moeten nog wel formeel worden vastgesteld. Ook zijn aanvullende acties nodig, zoals nieuwe wetgeving en afspraken met ketenpartners in de strafrechtketen over wie wat en wanneer doet om de zaken af te handelen. Er zijn in 2025 nog geen zaken met een foutieve tenaamstelling volledig afgehandeld. Voor de burger is het namelijk niet genoeg dat Justid een foutieve tenaamstelling signaleert. Er zijn vaak ook andere ketenpartners, zoals de rechtspraak en het OM, nodig om de fout te corrigeren.

**Foutieve tenaamstellingen hebben grote gevolgen**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 stelden we vast dat er zaken zijn met een onherroepelijk vonnis met een foutieve tenaamstelling. Dat betekent dat het vonnis niet staat op de naam die de rechter bedoeld had. Dat kan grote gevolgen hebben voor burgers en de maatschappij. Zo kan de straf of maatregel ten uitvoer worden gelegd bij een onschuldige burger. De veroordeling wordt geregistreerd op het strafblad, oftewel de justitiële documentatie van die onschuldige burger. Die krijgt daardoor bijvoorbeeld geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Of de burger heeft mogelijk geen eerlijk proces (art. 6 EVRM) gehad, omdat deze niet betrokken was bij de behandeling van de strafzaak. Daarnaast kan de werkelijke dader diens straf ontlopen. Als de veroordeling niet op naam van de dader wordt geregistreerd, krijgt diegene mogelijk ten onrechte een VOG.

Foutieve tenaamstellingen hebben dus grote gevolgen. Vorig jaar rapporteerden we over iemand die hierdoor een begrafenis van zijn/haar broer heeft gemist. In 2025 kwamen 4 zaken aan het licht door tips van (oud-)Justid medewerkers. In 2 van deze gevallen zijn personen tijdens het controleren van hun identiteit gedetineerd geweest. Nadat kon worden vastgesteld dat het niet ging om de betreffende dader, zijn zij in vrijheid gesteld. In 1 geval heeft een herzieningsprocedure uiteindelijk geleid tot vrijspraak. In het andere geval loopt nog een uitvraag bij het OM naar de status van de zaak. De minister heeft de Tweede Kamer hier in november 2025 per brief over geïnformeerd.

**Sinds 2012 onduidelijk hoe foutieve tenaamstellingen opgelost kunnen worden**

Justid is namens de minister van JenV verantwoordelijk voor het persoonsregister dat gebruikt wordt in de strafrechtketen. Dat persoonsregister heet de SKDB. Uit ons

onderzoek van vorig jaar bleek dat Justid al sinds 2012 aan het ministerie van JenV vraagt hoe het moet omgaan met foutieve tenaamstellingen op onherroepelijke vonnissen. Mag Justid justitiële gegevens van de tenaamstelling van veroordeelden in de SKDB wijzigen? Justid miste een toetsings- en handelingskader om te bepalen wanneer er voldoende informatie is om een mogelijke onjuiste tenaamstelling te constateren.

**Aantal foutieve tenaamstellingen is onduidelijk**

In het verleden hebben medewerkers van Justid meermaals besloten om justitiële gegevens in de SKDB te wijzigen. Daardoor werd een door de rechter opgelegde straf of maatregel bij een andere persoon ten uitvoer gelegd dan bij de persoon wiens naam op het vonnis is vermeld. In 2017 is besloten hiermee te stoppen en zaken met een foutieve tenaamstelling op een wachtlijst te zetten. Tot 2024 ging het om minimaal 867 zaken, waarvan 141 ernstige strafbare feiten zoals levens-, zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven. Sommige medewerkers bleven incidenteel de tenaamstelling wijzigen. Niet wijzigen kan immers ook ernstige nadelige gevolgen hebben voor de betrokken burgers en de maatschappij. Zo kan de dader zijn straf ontlopen.

Justid heeft niet bijgehouden welke zaken in de SKDB zijn aangepast. Ook zijn er geen beleidskaders voor het plaatsen van zaken op de wachtlijst. Het aantal van 867 zaken is dan ook een ondergrens. Er is geen beeld van de omvang van het aantal zaken met een foutieve tenaamstelling.

**De minister van JenV heeft grote stappen gezet**

Uit ons vervolgonderzoek over 2025 blijkt dat de minister van JenV in relatief korte tijd grote stappen heeft gezet om de problematiek van de foutieve tenaamstellingen blijvend op te lossen. Zo heeft de minister onder leiding van een programmadirecteur een verbeterplan laten opstellen dat voldoet aan onze normen (zie bijlage 3). Ook zijn de maatregelen uit dit plan uitgevoerd. Er is bijvoorbeeld een toetsings- en handelingskader opgesteld en de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen is verbeterd.

De minister van JenV heeft in 2025 een juridische analyse laten maken van de huidige wet- en regelgeving. Formeel moet de minister deze nog vaststellen. Uit die analyse blijkt onder andere dat alleen de rechter de inhoud van strafvonnissen mag wijzigen wanneer daarbij strafrechtelijke rechtsgevolgen ontstaan. Het wijzigen van de tenaamstelling valt hieronder. Bijvoorbeeld als een andere persoon dan in het vonnis was vermeld, de straf of maatregel krijgt opgelegd.

Als er geen strafrechtelijke rechtsgevolgen zijn, kan Justid de gegevens zelf corrigeren. Hoe Justid dit moet doen, is uitgewerkt in een toetsings- en handelingskader. In dat kader zijn zaken verdeeld in 2 categorieën:

- zaken waarbij de tenaamstelling foutief is, maar er geen vraagtekens zijn over de juistheid van de identiteit;
- zaken waarbij er wel vraagtekens zijn over de juistheid van de in het vonnis opgenomen identiteit.

**Aanvullende acties van de minister zijn nodig**

We zijn positief over de zorgvuldige totstandkoming van de juridische analyse en het toetsings- en handelingskader. Maar hiermee zijn de problemen nog niet opgelost. Er is aanvullende actie van de minister van JenV nodig om:

- de werkwijze voor automatische naamswijzigingen in lijn te brengen met het toetsings- en handelingskader;
- de totale problematiek van foutieve tenaamstellingen in beeld te krijgen;
- afspraken te maken over de afhandeling van foutieve tenaamstellingen met ketenpartners zoals het OM, CJIB, politie en de rechtspraak;
- het belang van de burger voorop te stellen.

Op deze 4 punten gaan we hieronder in.

*Automatische wijzigingen voldoen niet aan de eisen – risico's niet in beeld*

Het toetsings- en handelingskader stelt dat naamswijzigingen alleen doorgevoerd mogen worden als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Er is een onderscheid tussen Nederlandse naamswijzigingen en naamswijzigingen in het buitenland. Voor een Nederlandse wijziging is bijvoorbeeld 1 Echt, Eigen, Geldig en Gekwalificeerd document nodig, ook wel EEGG-document genoemd. Als dat ontbreekt, is een identiteitsonderzoek nodig. Voor buitenlandse wijzigingen moeten er 2 EEGG-documenten zijn en moeten opsporingsautoriteiten via een proces-verbaal bevestigen dat er een naamswijziging is.

Automatische wijzigingen zijn bijvoorbeeld naamswijzigingen in de Basisregistratie Personen (BRP) en in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Deze wijzigingen worden zonder controle vooraf, direct en automatisch doorgevoerd in de SKDB.

Bij automatische (naams)wijzigingen ontbreekt dus de controle op onderliggende documenten zoals EEGG-documenten en identiteitsonderzoeken. Achteraf is er door Justid wel een controle, maar de mogelijk foutieve naam is dan al zichtbaar voor de ketenpartners zoals de IND, het OM en de rechtspraak. Een foutieve automatische

naamswijziging kan gevolgen hebben voor het verlenen van een VOG of verblijfsvergunning, of voor de op te leggen straf. Ondanks deze risico's heeft Justid besloten de werkwijze door te zetten. Justid heeft hierbij de gevolgen voor burgers niet geanalyseerd.

*Omvang problematiek nog steeds niet in beeld*

De 867 zaken met een foutieve tenaamstelling die in de wacht staan, zijn nadrukkelijk een ondergrens. Vorig jaar raadden wij de minister van JenV aan om de omvang van de problematiek en van de gevolgen voor burgers te onderzoeken. Het totale aantal zaken met een foutieve tenaamstelling op onherroepelijke vonnissen is nog niet in beeld. In 2026 vindt er een haalbaarheidsonderzoek plaats om te kijken hoe en tegen welke kosten dit in beeld gebracht kan worden. Het is van groot belang de totale problematiek in beeld te hebben, omdat de justitiële documentatie voor deze zaken mogelijk niet correct is. Dat betekent dat daders hun straf kunnen ontlopen en onschuldige derden juist onterecht met een straf of maatregel te maken kunnen krijgen. Ook zouden daders ten onrechte een VOG kunnen krijgen, terwijl die bij een onschuldige derde juist geweigerd wordt.

Justid heeft de 867 bekende zaken met een foutieve tenaamstelling geanalyseerd. Hieruit blijkt onder andere dat de straf en/of maatregel van 3 van de 19 zeer zware zaken niet is uitgevoerd. De dader heeft diens straf dus niet uitgezeten. Zeer zware zaken zijn terrorisme, zedenzaken, moord of doodslag. Er zijn ook zware, midden en lichte zaken waarbij de straf of maatregel mogelijk niet is uitgevoerd. De (mogelijke) gevolgen hiervan heeft de minister niet onderzocht.

*Er zijn ook acties van andere ketenpartners nodig*

De zaken met een foutieve tenaamstelling moeten afgehandeld worden. Afhandelen omvat niet alleen het signaal en onderzoek van Justid over welke naam juist is. Het gaat over het corrigeren van de foutieve naam en de gevolgen daarvan door de hele strafrechtketen heen. Om de zaken met een foutieve tenaamstelling af te handelen is dringend antwoord nodig op een aantal belangrijke vragen. Bijvoorbeeld:

- Wat betekent een signaal van Justid over een mogelijke foutieve naam bijvoorbeeld voor het krijgen van een VOG of een verblijfsvergunning?
- Justid corrigeert de naam in de SKDB, maar de foutieve naam blijft op een vonnis staan. Mag het CJIB de straf of maatregel dan wel (laten) uitvoeren?
- Justid constateert een foutieve tenaamstelling waar een onschuldige derde bij betrokken is. Binnen welke termijn reageren het OM en de rechtspraak dan? En wat gebeurt er in de tussentijd?

Om zaken met een foutieve tenaamstelling af te handelen is een goede samenwerking tussen ketenpartners noodzakelijk.

*Meer aandacht nodig voor het belang van de burger*
De aandacht van de minister van JenV is tot nu toe vooral gericht op de inhoudelijke kaders en de afhandeling zelf. In het vervolgtraject is meer aandacht nodig voor het belang van de burger. Bijvoorbeeld voor het begeleiden van onschuldige burgers die zijn geraakt door een onjuiste tenaamstelling. Dit is echter lastig, want burgers merken vaak pas dat ze het slachtoffer zijn van een onjuiste tenaamstelling als ze ergens tegenaan lopen. Ze krijgen bijvoorbeeld geen VOG of kunnen niet meer vrij reizen.

Burgers komen er waarschijnlijk pas later achter dat zij een strafblad hebben. Zij krijgen namelijk geen bericht op het moment dat een strafblad ontstaat of wordt uitgebreid. Hierdoor ontstaat het risico dat iemand onterecht gedetineerd wordt. Dat dit daadwerkelijk voorkomt, blijkt uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer (november 2025) waarin hij schrijft dat burgers gedetineerd zijn geweest terwijl er sprake was van een foutieve tenaamstelling. Het is wenselijk om burgers daar wel over te informeren. Dan kan iemand actie tijdig ondernemen wanneer hij of zij meent dat er iets niet klopt. Daarnaast helpt dit bij het in kaart brengen van de omvang van het aantal vonnissen met een onjuiste tenaamstelling.

**Conclusie en oordelen**
We concluderen dat de minister in 2025 grote stappen heeft gezet om zaken met een foutieve tenaamstelling te kunnen afhandelen. De ernstige onvolkomenheid voor het ontbreken van een toetsings- en handelingskader schalen we dan ook af naar een onvolkomenheid. Omdat de totale omvang van de zaken met een foutieve tenaamstelling nog niet in beeld zijn en de bestaande zaken nog niet zijn afgehandeld, blijft die onvolkomenheid dit jaar gehandhaafd. We vragen de minister aandacht te hebben voor de automatische wijzigingen, het in kaart brengen van de omvang van de totale problematiek van foutieve tenaamstellingen, de noodzakelijke afspraken met ketenpartners en het belang van de burger.

**Aanbevelingen**

Aanvullend op onze aanbevelingen van vorig jaar bevelen we de minister van JenV aan om:

- de risico's van de huidige werkwijze van automatisch wijzigen in kaart te brengen; Herzie deze werkwijze vervolgens en breng deze in lijn met het toetsings- en handelingskader.
- op korte termijn afspraken met ketenpartners te maken over het corrigeren van foutieve tenaamstellingen; Het oplossen van een foutieve tenaamstelling is niet alleen de verantwoordelijkheid van Justid maar van de hele strafrechtketen. De afspraken met de ketenpartners zijn dan ook van cruciaal belang om problemen voor de daarbij betrokken burgers echt op te lossen.
- burgers te informeren over het ontstaan en wijzigen van hun strafblad; Zo kunnen burgers (tijdig) actie ondernemen als ze vermoeden dat er een fout is gemaakt. Dit kan ook helpen bij het in kaart brengen van de totale problematiek.

## 5.5.6 IT-beheer belangrijke systemen rond forensische zorg bij DJI verbeterd en bijna op orde

Bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) stelden wij vorig jaar tekortkomingen vast in het beheer van 2 belangrijke ICT-systemen voor de forensische zorg. We stelden onder meer vast dat het autorisatiebeheer van deze systemen niet op orde is. Ook zijn wijzigingen in systemen niet altijd volgens het wijzigingsproces uitgevoerd.

Deze onvolkomenheid staat los van de beveiligingsincidenten die de minister rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf, waaronder een incident bij DJI.

De 2 belangrijke systemen zijn het Informatiesysteem forensische zorg (IFZO) en het Factuur Controle Systeem (FCS). Het eerste systeem Informatiesysteem forensische zorg (IFZO) ondersteunt het primaire proces van forensische zorg. Het tweede systeem Factuur Controle Systeem (FCS) verwerkt de facturen en verantwoordingen van forensische zorg. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die onderdeel zijn van een straf of maatregel.

Omdat deze systemen gevoelige zorggegevens en strafrechtelijke informatie van gedetineerden verwerken, is een veilige en betrouwbare werking essentieel. Hiervoor wordt rijksbreed gebruikgemaakt van de General IT Controls (GITC): een set aan algemene beheersingsmaatregelen.

In het verantwoordingsonderzoek over 2024 stelden wij bij beide systemen tekortkomingen vast in de volgende GITC-normen: gebruikersbeheer, wijzigingsbeheer en beveiliging van componenten. In 2025 is het beheer aantoonbaar verbeterd. Deze verbeteringen moet DJI in 2026 vasthouden. Daarnaast moeten de resterende tekortkomingen verder worden teruggedrongen om de onvolkomenheid te kunnen opheffen. Het gaat hierbij met name om het onderdeel beveiliging van componenten. De verbetermaatregelen voor dit onderdeel zijn generiek en richten zich op algemene IT-infrastructuurnormen, zoals het opdelen van het netwerk in kleinere onderdelen en de monitoring van het netwerkverkeer. Het opdelen van het netwerk in kleinere onderdelen beperkt hierbij het risico dat kwaadwillenden zich door het gehele netwerk kunnen verplaatsen.

### 5.5.7 Accreditatie IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten nog onvoldoende

In de media verschijnen met grote regelmaat berichten over cyberaanvallen en datalekken. De gevolgen voor getroffenen kunnen groot zijn, zoals verstoring van dagelijkse activiteiten, financiële schade en reputatieschade. Opvallende incidenten staan in het Cybersecuritybeeld Nederland 2025 van de NCTV (NCTV, 2025). Het is daarom van groot belang dat informatie en informatiesystemen zo goed mogelijk worden beschermd.

In § 5.1 staan wij expliciet stil bij de belangrijkste ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering. Daarbij wijzen wij op diverse beveiligingsincidenten waarover de minister in het jaarverslag 2025 rapporteert. Naast de ICT-inbreuk bij het OM vonden er incidenten plaats bij DJI en rondom het financiële systeem van het ministerie van JenV met de naam Leonardo. Deze ICT-kwetsbaarheden benadrukken de noodzaak van een grotere (digitale) weerbaarheid tegen cyberaanvallen.

Vorig jaar rapporteerden wij dat bij het ministerie van JenV extra inzet nodig was om beveiligingsmaatregelen uit te voeren. Ondanks de in 2025 gezette stappen is de minister er niet in geslaagd de bevindingen uit 2024 op te lossen. De minister heeft aangegeven daarvoor meer tijd nodig te hebben. Onze bevindingen richten zich op de volgende 3 specifieke onderdelen van de informatiebeveiliging binnen JenV:

*1. Accreditaties*

Accreditatie is een vorm van (voorafgaand) toezicht met als doel het waarborgen van een juist beveiligingsniveau bij informatiesystemen. De minister van JenV en de ketenpartners verwerken veel gevoelige gegevens, bijvoorbeeld gegevens over verdachten, slachtoffers en gedetineerden. Vorig jaar constateerden wij een forse achterstand in de

accreditatieverlening bij het ministerie van JenV. Hoewel er in 2025 diverse trajecten zijn afgerond of nog onderhanden zijn, blijft de achterstand onverminderd groot. Volgens de minister is gebrek aan personeel hiervan de belangrijkste oorzaak.

*2. Opvolging verbeterpunten uit beveiligingstesten*
Het ministerie initieert zelf beveiligingstesten door de inzet van ethische hackers. De uitvoering hiervan heeft echter pas meerwaarde als de bevindingen die hieruit voortvloeien, snel en goed worden opgevolgd. Maar dat gebeurt nog onvoldoende. Ook bij herhaalde beveiligingstesten blijft de top 3 van meest voorkomende tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging ongewijzigd. Deze bestaat uit gebrekkige (netwerk)monitoring, onveilig toegangsbeheer en een onveilig netwerkontwerp.

*3. Informatiedeling*
De verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van de informatiebeveiliging bij het ministerie van JenV is decentraal belegd bij de ongeveer 70 JenV-organisaties. Elke organisatie is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging van de eigen IT-systemen. Het toezicht op de ontwikkelingen bij al deze organisaties hangt af van de volledigheid en tijdigheid van de informatie die zij delen. Op centraal niveau heeft de minister nog onvoldoende inzicht in het niveau van de beveiliging van de IT-systemen bij de verschillende JenV-organisaties.

## 5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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.

# 6. Buiten het Rijk

**Onderzoek naar algoritmes**

De rijksoverheid gebruikt algoritmes om handelingen te automatiseren, een probleem op te lossen of een voorspelling te doen. De inzet van algoritmes biedt kansen voor een doelmatige en transparantere overheid. Een onzorgvuldige toepassing van algoritmes brengt risico's met zich mee. Niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Daarom doet de Algemene Rekenkamer sinds een aantal jaar onderzoek naar de inzet van algoritmes bij de overheid. Bij de politie hebben we dit jaar onderzoek gedaan naar de inzet van de iTrechter.

## 6.1 Algoritme iTrechter bij de politie

De politie ontwikkelt nieuwe manieren van werken om in te spelen op een wereld die steeds internationaler is, complexer wordt en digitaliseert. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van sensortechnologieën. Sensortechnologieën zijn bijvoorbeeld camera's die kentekens van auto's herkennen. Door technologieën als deze te gebruiken, wil de politie de samenleving veiliger maken.

Om de data die sensortechnologieën opleveren te analyseren, gebruikt de politie algoritmes. Een daarvan is de iTrechter. Die maakt het mogelijk sensordata te analyseren op verdacht gedrag of strafbare feiten. Binnen de iTrechter draaien meerdere profielen op basis van verschillend crimineel gedrag. Als iTrechter mogelijk crimineel gedrag oppikt, is er een 'hit' en kan de politie zo spoedig mogelijk handelen. Verschillende politieteams gebruiken iTrechter voor verschillende werkprocessen. In dit onderzoek hebben wij bekeken hoe de iTrechter in het werkproces

van het Flexibele Interventie Team (FIT) wordt ingezet. FIT is actief op zogeheten hoofdvervoerstromen in Nederland, zoals de snelwegen. Bij de ontwikkeling werkt FIT nauw samen met de profielbouwers om te bespreken aan welke profielen behoefte is.

**Toegevoegde waarde van de iTrechter**

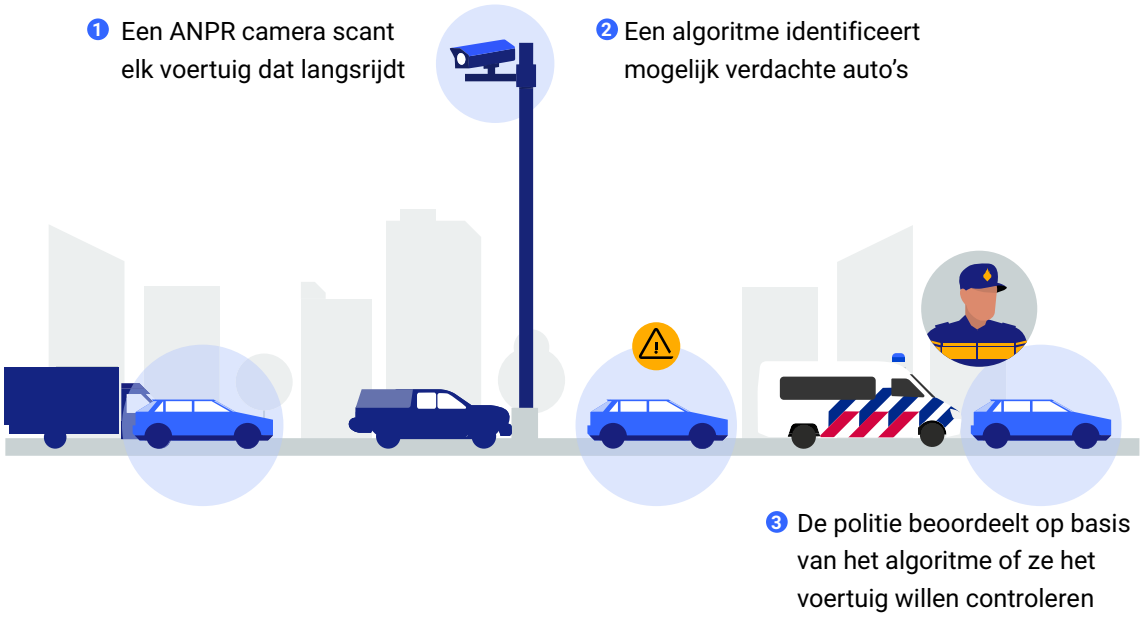
De iTrechter levert niet direct resultaat. Als er een hit komt op een profiel, kiezen agenten op basis van eigen expertise en ervaring welke hits ze opvolgen en welke niet. Bovendien is een enkele hit niet genoeg om politiebevoegdheden in te zetten. Er moeten meer verdachte gedragingen geconstateerd worden.

Volgens de politie zijn, met toenemende dreigingen, bezuinigingen en technologische ontwikkelingen, applicaties als de iTrechter zeer waardevol. We constateren dat de politie niet monitort waar verschillende hits toe leiden. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om vast te stellen hoeveel van alle hits die iTrechter levert, daadwerkelijk worden opgevolgd. Ook is niet vast te stellen hoeveel van de opgevolgde hits tot een positief resultaat hebben geleid. Wij hebben gezien dat dit geen algemene werkwijze is, maar wel bij de profielen waar het FIT-team mee werkt. Profielen worden in het FIT-team op basis van ervaringen aangescherpt of gewijzigd.

Gebruik van de iTrechter kan ook negatieve gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. De inzet van profielen kan ertoe leiden dat mensen onterecht staande worden gehouden. Bepaalde groepen kunnen ten onrechte vaker worden gecontroleerd, omdat het gedrag waarop geprofileerd wordt ook bij deze groepen voorkomt. De politie probeert, als zij dit opmerkt, de profielen te aan te scherpen zodat er geen hits meer komen op zulke groepen.

De inzet van sensortechnologieën kan de privacy van burgers raken. De politie is zich hiervan bewust en maakt daarover van tevoren afwegingen. Voordat een profiel wordt ingezet, bekijken verschillende afdelingen bij de politie of sensoring een rechtmatig en passend instrument is voor het doel. De officier van justitie overweegt de ethische aspecten van een profiel en moet de inzet van een profiel voorafgaand aan het gebruik goedkeuren.

**Figuur 9** *Inzet van iTrechter door team FIT*




**Risicobeheersing**

In dit onderzoek hebben we de iTrechter getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2021). We hebben voor 48 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of de politie de risico's beperkt. Figuur 10 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

**Figuur 10** *Toets van de belangrijkste risico's bij de iTrechter*

Figuur 10 laat zien dat de politie de meeste risico's goed of deels beheerst. Voorafgaand aan de inzet van een profiel in de iTrechter maakt de politie afwegingen over de proportionaliteit en noodzaak van het profiel. Daardoor worden veel risico's tijdig ontdekt en beheerst. De door ons onderzochte profielen worden bovendien vaak besproken, in het politieteam dat ermee werkt en samen met de profielbouwers. Aanpassingen worden hierdoor snel doorgevoerd en fouten gecorrigeerd. Bovendien mogen de profielen niet langer dan een jaar ingezet worden. Wel zien we dat op een aantal onderdelen de risico's nog niet volledig worden beheerst. Hieronder gaan we in op de belangrijkste tekortkomingen die uit ons onderzoek naar voren komen.

**Privacy**

Met iTrechter verwerkt de politie op grote schaal persoonsgegevens. Omdat het om grootschalige en mogelijk risicovolle verwerkingen gaat, is de politie wettelijk verplicht een 'gegevensbeschermingseffectbeoordeling' (GEB) uit te voeren. Hierin moet de politie de privacyrisico's beschrijven en de maatregelen om deze risico's te beperken. Maar voor iTrechter heeft de politie geen GEB uitgevoerd. Ondanks het ontbreken van een GEB, beperkt de politie wel actief privacyrisico's van iTrechter. Zo moet zij elke aanvraag van een profiel onderbouwen. De politie geeft aan wat het doel is van het profiel en onderbouwt de inzet ervan. Een officier van justitie beoordeelt dan of de inzet van het profiel verantwoord is. Dit verlaagt de risico's op directe discriminatie en het onrechtmatige gebruik van gegevens.

De politie leeft voor sommige profielen de werkwijze niet volledig na. Voor een deel van de profielen onderbouwde de politie onvoldoende waarom de gebruikte gegevens noodzakelijk waren voor het doel van het profiel. Ook ontbreken er elementen in de werkwijze. Het format vraagt nu niet of de gegevens wel gebruikt mogen worden voor het doel van het profiel. Ook gaat de werkwijze niet in op het risico op indirecte discriminatie. Om ook deze privacyrisico's te beperken, zal de werkwijze uitgebreid moeten worden.

**Lifecycle management**

De beschikbaarheid van de iTrechter is fragiel en de software is verouderd. In het slechtste geval kan iTrechter hierdoor onherstelbaar uitvallen. Al 5 jaar is de politie voornemens om de iTrechter te vervangen met een moderne applicatie. Dit is tot op heden niet gelukt.

**Veiligheidseisen IT**

De politie kon ons tijdens het onderzoek niet goed laten zien of alle IT-systemen die voor de iTrechter worden gebruikt, helemaal goed beveiligd zijn. Daarnaast zijn er ook risico's bij het autorisatiebeheer, omdat er niet veel beheerders zijn. Andere risico's die we hebben getoetst heeft de politie voldoende afgedekt.

# 7.
# Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

## 7.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van JenV*

**Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen**
Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief.
Voor de individuele artikelen binnen het begrotingshoofdstuk zijn onze oordelen positief.

**Ook in 2025 ligt het foutpercentage van de agentschappen boven de toelaatbare norm**
Er worden al meerdere jaren te veel fouten gemaakt bij de agentschappen van het ministerie van JenV. Meer dan de foutmarge toestaat. Ook over 2025 wordt de foutmarge overschreden. Dit geldt voor zowel de rechtmatigheid (is het geld volgens de regels besteed) als de betrouwbaarheid en ordelijkheid (kloppen de cijfers). De fouten zijn te herleiden tot het proces van inkoop van goederen en diensten. Ook worden er fouten gemaakt doordat de agentschappen niet altijd kunnen aantonen dat betaalde spullen of diensten ook daadwerkelijk zijn geleverd. Tot slot zijn er fouten en onzekerheden in onder meer de verantwoording van de opbrengsten.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 11** *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van JenV*

| Verantwoorde bedragen over 2025<br>Bedragen in miljoenen € | | Oordelen | | Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel<br>In miljoenen € |
|---|---|---|---|---|
| **Verplichtingen** | | **Cijfers kloppen:** | ✓ | |
| Totaal | € 19.306,0 | **Volgens de regels:** | ✓ | |
| Alle 8 artikelen | | Volgens de regels: | ✓ | |
| **Uitgaven en Ontvangsten** | | **Cijfers kloppen:** | ✓ | |
| Totaal | € 20.731,0 | **Volgens de regels:** | ✓ | |
| Alle 8 artikelen | | Volgens de regels: | ✓ | |
| **Afgerekende voorschotten** | | **Cijfers kloppen:** | ✓ | |
| Totaal | € 3.063,4 | **Volgens de regels:** | ✓ | |
| **Agentschappen** | | **Cijfers kloppen:** | ✗ | € 108,7 |
| Totaal | € 4.365,9 | **Volgens de regels** | ✗ | € 195,5 |
| **Saldibalans** | | **Cijfers kloppen:** | ✓ | |
| Totaal | € 13.840,2 | **Volgens de regels:** | ✓ | |

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

## 7.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

### 7.2.1 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrenzen voor de samenvattende staat van de agentschappen zijn overschreden. Dit geldt voor zowel de rechtmatigheid (is het geld volgens de regels besteed) als de betrouwbaarheid en ordelijkheid (kloppen de cijfers).

**Aanbestedingsregels niet goed nageleefd**

Er zijn fouten gemaakt bij het inkopen van goederen en diensten. Overheden moeten daarbij voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven te stimuleren en tot een doelmatige inkoop te komen in het belang van de belastingbetaler. Door het niet voldoen aan de

aanbestedingsregels is er over 2025 voor een totaalbedrag van € 100,9 miljoen onrechtmatig ingekocht. Over 2024 was dat € 105,6 miljoen. Hiermee is het fout-percentage van inkoopfouten nagenoeg gelijk aan dat van vorig jaar.

Hoewel alle agentschappen inkoopfouten hebben gemaakt, zijn de grootste fouten gemaakt bij de 3 grootste organisaties. Bij DJI is de totale inkoopfout € 52,9 miljoen. Daarvan wordt € 32,8 miljoen veroorzaakt door het verplichte gebruik van rijksbrede contracten. Dit zijn centraal afgesloten contracten waarvan meerdere ministeries gebruikmaken. Deze zijn onrechtmatig omdat ze zijn verlengd, terwijl ze opnieuw hadden moeten worden aanbesteed. Bij CJIB en JIO gaat het om respectievelijk € 16 miljoen en € 20,6 miljoen aan inkoopfouten.

**Agentschappen kunnen niet aantonen dat ingekochte goederen en diensten zijn geleverd**

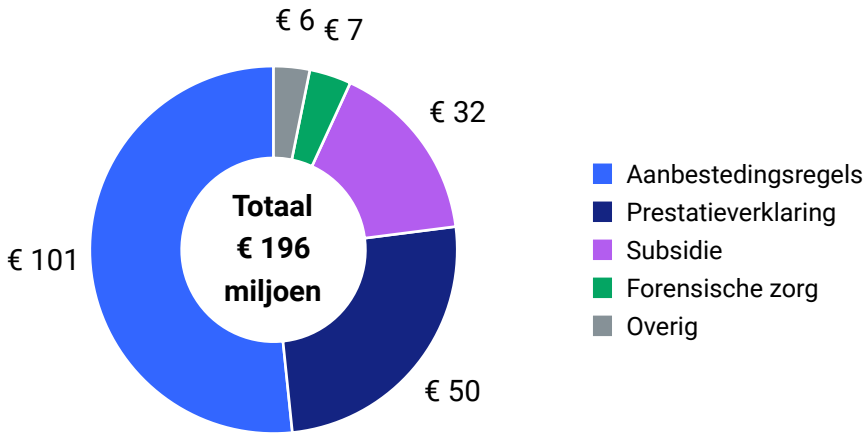
Het ontbreken van prestatieverklaringen – het schriftelijke bewijs van levering – veroorzaakte bij agentschappen voor € 49,5 miljoen aan fouten en onzekerheden. Bij vrijwel alle agentschappen zijn er op dit onderdeel fouten gemaakt. De grootste fouten zijn gemaakt bij DJI (€ 38,9 miljoen) en bij Justis (€ 7,5 miljoen).

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bedraagt afgerond € 196 miljoen. Naast fouten bij aanbestedingen en ontbrekende prestatieverklaringen, zijn er nog andere fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid gevonden (zie figuur 12).

**Figuur 12** *Verdeling fouten en onzekerheden*

### Verdeling fouten en onzekerheden rechtmatigheid bij samenvattende staat agentschappen

Bedragen afgerond in miljoenen €



**Niet-kloppende cijfers door fouten in de opbrengstverantwoording en ontbreken van prestatieverklaringen**

Van het totaalbedrag aan niet-kloppende cijfers van € 108,6 miljoen heeft een bedrag van € 43,3 miljoen betrekking op onjuiste opbrengstverantwoording door DJI. DJI heeft bij de opbrengstverantwoording niet de juiste tarieven gehanteerd. Daarnaast heeft een bedrag van € 38,9 miljoen betrekking op het ontbreken van prestatieverklaringen.

# 8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De volledige reactie, inclusief genoemde bijlagen, staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 8.1 Reactie minister van JenV

De minister schrijft:
“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2025 Justitie en Veiligheid (VI). In deze reactie ga ik, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, specifiek in op de coördinatie van de Veiligheidsstrategie, de prestaties in de strafrechtketen en de foutieve tenaamstelling van veroordeelden. Voor een nadere reactie op de overige onvolkomenheden, algoritmes en de financiële verantwoordingsinformatie verwijs ik u naar bijlage 1 bij deze brief.

**Coördinatie van de Veiligheidsstrategie**
Ik dank de Algemene Rekenkamer voor de overwegingen die zij meegeeft op de coördinatie van de Veiligheidsstrategie. Onderstaand ga ik graag kort in op de drie overwegingen.

De overweging of het nader definiëren van de wettelijke coördinatietaak van de NCTV bijdraagt aan meer duidelijkheid richting andere overheidsorganisaties zal worden meegenomen in de invoeringstoets van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Deze is voorzien om in het vierde kwartaal van 2026 aan de

Tweede Kamer te worden gezonden. De wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid geeft de NCTV de bevoegdheid om in het belang van de nationale veiligheid en het verhogen van de weerbaarheid de samenwerking en informatiedeling tussen betrokken overheidsorganisaties te bevorderen en bij te dragen aan de samenhang en effectiviteit van het nationale veiligheidsbeleid. Nationale veiligheid is een van de belangen die hierbij moet worden afgewogen, naast andere publieke belangen. De NCTV brengt vanuit zijn coördinerende rol relevante partijen bij elkaar, zodat met in achtneming van alle belangen een afgewogen besluit kan worden genomen, of brengt een organisatie in positie om bij het uitvoeren van een wettelijke taak ook het nationale veiligheidsbelang mee te wegen. Dilemma's worden besproken in de Nationale Veiligheidsraad, de Raad Veiligheid en Inlichtingen en de Raad Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid.

De aanbeveling die ziet op het bewerkstelligen van een centrale monitoring van de voortgang van de implementatie en de prioriteiten van de Veiligheidsstrategie wordt meegenomen in de tussentijdse evaluatie van de Veiligheidsstrategie. De evaluatie van de Veiligheidsstrategie wordt naar verwachting eind 2026 opgeleverd.

*Rijksbreed Responsekader*
Ik onderschrijf de conclusie van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het goede voorbeeld dat het Rijksbreed Responsekader (RBRK) stelt voor interdepartementale samenwerking om zowel dreigingen in samenhang te bezien als het nationale veiligheidsbeleid te bevorderen. Ik onderstreep daarbij zowel het belang van de momenteel lopende, als ook van de continue doorontwikkeling van het RBRK als systeem.

**Coördinatie prestaties in de strafrechtketen**
Naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheid in uw verantwoordingsonderzoek 2024 is op 16 december 2025 in de voortgangsbrief strafrechtketen een verbeterplan aan de Tweede Kamer gepresenteerd. In het verantwoordingsonderzoek 2025 geeft u aan dat het verbeterplan op onderdelen onvolledig is. Er wordt onder andere aangegeven dat een probleem- en oorzakenanalyse ontbreekt en dat de aangekondigde maatregelen SMART-er moeten worden geformuleerd. Ook moet beter zicht komen op hoe zaken door de keten gaan en kunnen de monitoring en coördinatie beter.

Ik bedank de Algemene Rekenkamer voor de inspanningen die aan het onderzoek zijn besteed. De bevindingen van het onderzoek zijn helder en ik onderschrijf deze. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer en de kritiek van de Tweede Kamer gaan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en ik samen met

de ketenpartners aan de slag. Daarbij zal de focus niet beperkt zijn tot het aanscherpen van het verbeterplan en de problematiek van doorlooptijden en werkvoorraden van een beperkt aantal zaakstromen, maar wordt breed gekeken naar de gehele keten. Bij dit traject betrek ik ook de motie Mutluer waarin wordt verzocht om een 'deltaplan' voor de strafrechtketen (Tweede Kamer, 2026).

In bijlage 2 bij deze brief ga ik in op de extra inspanningen die de staatssecretaris en ik de komende tijd samen met de ketenorganisaties gaan verrichten om het functioneren van de strafrechtketen verder te verbeteren. We streven ernaar om daarbij zoveel mogelijk tegemoet te komen aan uw bevindingen en de motie Mutluer. Wij zullen hierover met de Tweede Kamer het gesprek voeren en in de voortgangsbrief strafrechtketen van juni 2026 uitgebreider ingaan op de gekozen aanpak.

**Foutieve tenaamstellingen van veroordeelden**

De staatssecretaris en ik waarderen dat de Algemene Rekenkamer constateert dat in 2025 grote stappen zijn gezet en dat de ernstige onvolkomenheid rond foutieve tenaamstellingen is afgeschaald. Tegelijkertijd is de aanpak nog niet afgerond en worden er door de staatssecretaris gerichte vervolgstappen gezet (zie hierover bijlage 3 bij deze brief). Dat gebeurt ook langs de lijnen van de vier resterende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor de geautomatiseerde wijzigingen kiest de staatssecretaris niet voor abrupte stopzetting, maar voor tijdelijk begrensde en gemonitorde beheersing met een pad naar een structurele werkwijze conform het toetsing- en handelingskader. De omvang van de problematiek zal de staatssecretaris de komende tijd nader in beeld brengen. De staatssecretaris maakt ketenafspraken over opvolging, mitigatie en herstel concreter, en geeft het burgerperspectief nadrukkelijker vorm, juist waar sprake is van concrete of reële benadeling als gevolg van een foutief te naam gesteld vonnis.

Over de voortgang op de vier resterende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de bredere stand van zaken van de aanpak van deze problematiek zal de staatssecretaris de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer voor het zomerreces nader informeren."

## 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van JenV voor de constructieve reactie op onze bevindingen en aanbevelingen. De minister geeft aan dat hij de bevindingen onderschrijft en wat de vervolgstappen zijn. Wij moedigen de minister aan om werk te (blijven) maken van het realiseren van deze vervolgstappen. Hiermee verbetert de minister de bedrijfsvoering van zijn departement en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven.

Wij brengen graag nog 2 punten nader onder de aandacht:

**Coördinatie prestaties strafrechtketen**
Wij waarderen dat de minister zich voorneemt om de strafrechtketen in zijn volledige omvang tegen het licht te houden. Wij vinden het ook positief dat de minister de motie Mutluer c.s. hierbij betrekt en dat hij zijn verbeterplannen wil aanscherpen. We wijzen de minister erop dat we bezwaar hebben overwogen, maar zagen hiervan af vanwege het reeds door de Tweede Kamer gevraagde deltaplan. We verwachten van de minister dat hij op redelijke termijn met een adequaat verbeterplan komt dat voldoet aan onze normen. Als voortgang uitblijft en/of het verbeterplan van de minister niet voldoet aan onze normen, zal ook een bezwaarprocedure tegen de materiële bedrijfsvoering van zijn ministerie, conform de Comptabiliteitswet 2016, opnieuw door ons overwogen moeten worden.

**Foutieve tenaamstellingen veroordeelden**
De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang van een zorgvuldige en duurzame oplossing van de problematiek rondom foutieve tenaamstellingen van veroordeelden. Het stemt ons positief dat de staatssecretaris hier voortvarend mee aan de slag is. Tegelijkertijd is de volledige omvang van de problematiek tot op heden onbekend. Inzicht hierin is vanzelfsprekend belangrijk. Het genoemde aantal van 867 zaken is een ondergrens. De eventuele gevolgen van deze problematiek op burgers kunnen heel groot zijn. We verwachten dat de staatssecretaris hier voldoende aandacht voor heeft. We merken daarnaast op dat de minister in zijn reactie niet ingaat op onze aanbeveling om burgers te informeren over het ontstaan en/of wijzigen van een strafblad. We benadrukken nogmaals dat dit burgers de mogelijkheid geeft om (tijdig) in actie te komen als ze vermoeden dat er een fout is gemaakt. Het komt nu voor dat burgers niet weten dat ze mogelijk ten onrechte een strafblad hebben, waardoor ze het ook niet kunnen signaleren. Signalering is ook in het belang van de strafrechtketen zelf.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2025

De hierna volgende figuur geeft details over onze financiële oordelen.

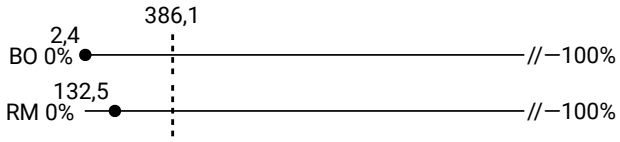
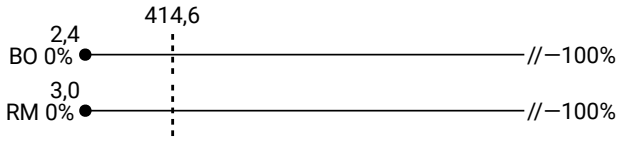
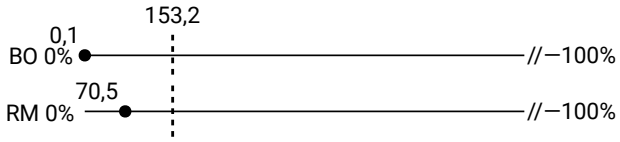
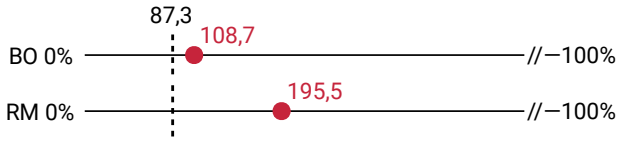
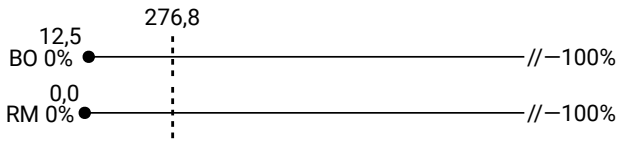
- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

**Figuur 13** *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van JenV*

## Fouten en onzekerheden bij Justitie en Veiligheid

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

| Verantwoorde bedragen over 2025<br>Bedragen in miljoenen € | | Rechtmatigheid (RM)<br>Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)<br>Bedragen in miljoenen € |
|---|---|---|
| **Verplichtingen** | |  |
| Totaal | **€ 19.306,0** | |
| **Uitgaven en ontvangsten** | |  |
| Totaal | **€ 20.731,0** | |
| **Afgerekende voorschotten** | |  |
| Totaal | **€ 3.063,4** | |
| **Agentschappen** | |  |
| Totaal | **€ 4.365,9** | |
| **Saldibalans** | |  |
| Totaal | **€ 13.840,2** | |

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

# 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.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

**Algemeen**

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 2 en tabel 4 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

**Financiële informatie – Slotwet**

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

# Bijlage 3 Normenkader opvolging onvolkomenheden

1. De minister heeft een toereikend verbeterplan vastgesteld.
   a. Aan het verbeterplan ligt een oorzakenanalyse ten grondslag.
   b. Het plan voldoet aan de plausibiliteitstoets:
      i. De gekozen verbetermaatregelen zijn daadwerkelijk een oplossing voor de geconstateerde knelpunten.
      ii. Er is een realistische/voldoende ambitieuze planning voor de ontwikkeling en implementatie van die verbeteringen opgesteld en in het verbeterplan opgenomen (inclusief mijlpalen).
   c. Er is een realistische en goed onderbouwde raming van de benodigde middelen (mensen en geld) gemaakt en hoe deze beschikbaar worden gesteld.
   d. De stakeholders zijn betrokken bij het opstellen van het verbeterplan.
   e. De Bestuursraad/SG/pSG benoemt een eindverantwoordelijke voor de realisatie van het plan en de bijbehorende monitoring, bijsturing, et cetera.

2. Er vindt monitoring (intern) en verantwoording (extern) plaats.
   a. Er is een relevant monitoringsinstrument ingericht dat leidt tot periodieke rapportages aan management, bestuursraad/pSG en auditcommittee.
   b. FEZ monitort als interne toezichthouder/second line of defense en kan dit aantonen, idealiter bevestigt het onderzoek van de ADR (third line of defense) deze monitoring.
   c. De aanpak en de voortgang worden besproken in relevante gremia (o.a. de bestuursraad, auditcommittee en uitvoeringsgremia).
   d. Er vindt evaluatie van de maatregelen plaats en waar nodig wordt het verbeterplan bijgesteld.
   e. De minister verantwoordt zich over de voortgang van het verbeterplan aan de Tweede Kamer en schept hierover een valide beeld.

3. De onderliggende knelpunten worden opgelost.
   a. De acties uit het verbeterplan liggen op schema t.a.v. de opgestelde planning.
   b. Per verbetermaatregel is duidelijk welke voortgang er is geboekt.
   c. De ingezette maatregelen hebben effect.

# Bijlage 4 Literatuur

**Publicaties**


AIVD, MIVD, NCTV (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025*.

Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*.

Algemene Rekenkamer (2021). *Toetsingskader algoritmes*. Te raadplegen op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/a/algoritmes.

Algemene Rekenkamer (2023). *Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*.

Algemene Rekenkamer (2024). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025*.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag*.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 van september 2025*.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Door de mazen van toezicht en handhaving*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*.

CBS (2026a). *Veiligheidsmonitor 2025*.

CBS (2026b). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*.

Ministerie van BZK (2025). *Handelingskader coördinerende bewindspersonen*.

Ministerie van JenV (2025a). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 279, nr. 974.

Ministerie van JenV (2025b). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 643, nr. 1376.

Ministerie van JenV (2025c). *Brief van de staatssecretaris van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1001.

Ministerie van JenV (2025d). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1005.

Ministerie van JenV (2025e). *Brief van de staatssecretaris van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1007.

Ministerie van JenV (2026a). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 865 nr. 293.

Ministerie van JenV (2026b). *Jaarverslag 2025*.

Ministeries van JenV en BZ (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 821, nr. 178.

NCTV (2025). *Cybersecuritybeeld Nederland 2025.*

Tweede Kamer (2023). *Eindrapport parlementaire verkenning strafrechtketen*.

Tweede Kamer (2025). *Motie-Mutluer c.s. over uitspreken dat de Kamer onder bepaalde voorwaarden instemt met decharge voor de jaarverantwoording 2024 van JenV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VI, nr. 153.

Tweede Kamer (2026). *Motie-Mutluer c.s. over een integraal deltaplan strafrechtketen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 VI, nr. 86.

**Wet- en regelgeving**

Comptabiliteitswet 2016.

Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid, 2025.

# Bijlage 5 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst

Daarnaast gebruiken we in dit rapport de volgende begrippen:

**arrondissementsparket of parket**
Een organisatie-eenheid van het OM die verantwoordelijk is voor het afdoen van strafzaken binnen 1 van de 10 regio's waarin Nederland is verdeeld. Het OM kent ook landelijke parketten.

**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.

**GPS**
Geïntegreerd Processysteem Strafrecht: het digitale systeem waarin het OM informatie over de strafzaak vastlegt.

**tenlastelegging**
Waar het OM de verdachte van beschuldigt.

**voorlopige hechtenis**
Een rechter beslist of een verdachte in de cel in een huis van bewaring (niet politiecel of in de gevangenis) wordt gezet in afwachting van de uitspraak van een rechter.

# Bijlage 6 Afkortingen

| Afkorting | Uitgeschreven |
|---|---|
| ADR | Auditdienst Rijk |
| AenM | Asiel en Migratie |
| AZ | Algemene Zaken |
| BRP | Basisregistratie Personen |
| bsn | burgerservicenummer |
| BVV | Basisvoorziening Vreemdelingen |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| BZ | Buitenlandse Zaken |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CW | Comptabiliteitswet |
| Def | Defensie |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EZ | Economische Zaken |
| FEZ | Financieel Economische Zaken |
| Fin | Financiën |
| FIT | Flexibele Interventie Team |
| GPS | Geïntegreerd Processysteem Strafrecht |
| I&W | Infrastructuur en Waterstaat |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions |
| ISSAI | International Standards of Supreme Audit Institutions |
| JDS | Justitieel Documentatie Systeem |
| JenV | Justitie en Veiligheid |
| JIO | Justitiële ICT Organisatie |
| Justid | Justitiële Informatiedienst |
| LVVN | Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| NIFP | Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |

| Afkorting | Uitgeschreven |
|---|---|
| OM | Openbaar Ministerie |
| SEA | Strategische Evaluatie Agenda |
| SKDB | Strafrechtketendatabank |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| VOG | Verklaring Omtrent Gedrag |
| VWS | Volksgezondheid, Welzijn en Sport |

**Algemene Rekenkamer**
Postbus 20015
2500 EA  Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2026**