Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport
2025

Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)



Inhoudsopgave

1 Informatiebeveiliging als meest urgente aandachtpunt, kwaliteit beheer op peil gebleven 4
1.1 Kwaliteit financieel beheer gehandhaafd in roerig jaar 4
1.1.1 Resultaten verbeteracties informatiebeveiliging pas beperkt zichtbaar 4
1.1.2 Beheersing subsidieportaal en voorkomen van parkeren begrotingsgelden verbeterd 4
1.2 Doelgroepen 5
1.3 Leeswijzer 5
1.4 Samenvatting bevindingen 6

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag 8
2.1 Controleverklaring 8
2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties 9
2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie 9

3 Kwaliteit van het financieel beheer stabiel, informatiebeveiliging vormt belangrijkste aandachtspunt 11
3.1 Bevinding prestatieverklaringen hardnekkig, verbetering informatiebeveiliging vraagt meer tijd 11
3.2 Veel verbeteracties IB in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar 13
3.3 Verbetering factuurcontrole DJI stagneert, minder onrechtmatige inkopen 16
3.4 Vooruitgang bij prestatieverklaringen van agentschappen zonder controleverklaring, verdere borging nodig 19

4 Overige onderwerpen 22
4.1 Aanpassingen in subsidieportaal en subsidieproces goed opgepakt, nog enkele verbeterpunten 22
4.2 Doorontwikkeling FDC JenV en stelsel kwaliteitsborging nog verder in te vullen 24
4.3 Eerste stap gezet in beoordelen liquiditeitsprognose projecten van agentschappen 25
4.4 Geen duidelijkheid over mogelijk IB-risico bij beheer ICT-middelen JIO 26
4.5 Aantal schijnzelfstandigen bij JenV neemt verder af 27
4.6 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen sterk beïnvloed door ICT-verstoring 28
4.7 Meer inzicht nodig in toekomstige verjaring van/begrotingeffecten door voorschotten Wet Terwee 29
4.8 Uitkomsten bekend van evaluatie Regeling audit committees van het Rijk 29
4.9 Late aanlevering bedrijfsvoeringsparagraaf en FORZO leidt tot hoge eindejaarsdruk 30

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 33

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording 38

1

1.1 Kwaliteit financieel beheer gehandhaafd in roerig jaar 4

1.2 Doelgroepen 5

1.3 Leeswijzer 5

1.4 Samenvatting bevindingen 6

1 Informatiebeveiliging als meest urgente aandachtpunt, kwaliteit beheer op peil gebleven

1.1 Kwaliteit financieel beheer gehandhaafd in roerig jaar

2025 was een turbulent jaar. De val van het kabinet-Schoof leidde tot vervanging van de JenV-bewindspersonen en er volgden Tweede Kamerverkiezingen. Meebewegen met de politieke ontwikkelingen vroeg veel van het aanpassingsvermogen van het departement. De Inspectie JenV wees in haar jaarbericht op de toenemende druk bij uitvoeringsorganisaties door een tekort aan goed toegerust personeel en middelen. Tegelijkertijd moest het ministerie een taakstelling invullen en afscheid nemen van zzp'ers die onder de Wet DBA kwalificeerden als schijnzelfstandigen. In het gevangeniswezen werden gedetineerden eerder heengezonden om het cellentekort het hoofd te bieden. In de zomer van 2025 leidde een ICT-inbreuk bij het OM tot verstoring van een groot deel van de strafrechtketen. Het volledig herstel en inhalen van hierdoor ontstane achterstanden duurde weken tot maanden. Binnen deze context heeft het departement eraan gewerkt bevindingen uit ons auditrapport 2024 op te lossen. Het gegeven dat het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer meerdere nieuwe bevindingen bevatte, zorgde voor een aanzienlijke lijst met actiepunten. Het ministerie heeft zich ingezet om bestaande risico's te beperken en te voorkomen dat nieuwe bevindingen zouden ontstaan.

Dit heeft een gemengd beeld opgeleverd. Op onderdelen zijn verbeteringen zichtbaar, maar op belangrijke aspecten blijft sprake van terugkerende knelpunten. Het aantal bevindingen in ons rapport is gelijk gebleven aan dat van voorgaand jaar. Onze bevinding op het terrein van informatiebeveiliging blijft daarbinnen het meest urgent. Zowel bij de kleinere agentschappen zonder controleverklaring als bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verder gewerkt om de kwaliteit en aantoonbaarheid van prestatieverklaringen te verbeteren. Bij de kleinere agentschappen is hiervan een positief effect zichtbaar, in de zin dat over het tweede halfjaar nauwelijks fouten en onzekerheden zijn aangetroffen (paragraaf 3.4). Maar bij DJI is sprake van meer fouten en onzekerheden dan voorgaand jaar (paragraaf 3.3). In combinatie met andere bevindingen heeft dit ertoe geleid dat wij aan DJI een controleverklaring met beperking hebben verstrekt. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft tijdig de achterstanden ingelopen die waren ontstaan in administraties en interne controles door de IC-inbreuk in de zomer. Wij hebben bij de verantwoording van het OM een goedkeurende verklaring afgegeven, in lijn met voorgaande jaren.

1.1.1 *Resultaten verbeteracties informatiebeveiliging pas beperkt zichtbaar*

Het ministerie heeft verbeteracties in gang gezet om informatiedeling over informatiebeveiliging te bevorderen, JenV-organisaties te ondersteunen in het oplossen van de belangrijkste *red teaming*-bevindingen en de *security operations centers* (SOC's) te versterken. Er is een eerste begin gemaakt met het accrediteren van systemen, maar de capaciteit hiervoor blijft achter bij wat nodig is. Het ministerie heeft geen integrale planning op grond waarvan alle kritieke systemen binnen de daarvoor geldende termijn van 3 jaar tenminste eenmaal kunnen worden beoordeeld. Tegelijkertijd blijkt uit rapporten en incidenten dat de dreiging van cyberincidenten toeneemt (paragraaf 3.2).

1.1.2 *Beheersing subsidieportaal en voorkomen van parkeren begrotingsgelden verbeterd*

Het ministerie heeft adequate opvolging gegeven aan onze belangrijkste aanbevelingen voor het nieuwe

systeem Subsidieportaal (SUBP). Het heeft het aantal applicatiebeheerders verlaagd en de regie op het autorisatiebeheer volledig teruggelegd bij de afdeling Subsidieportaal. Aanvullende actie is nodig om de informatiebeveiliging en het subsidieproces verder te versterken (paragraaf 4.1). Ook is dit jaar voor het eerst een beoordeling van de liquiditeitsprognose van projectgelden bij agentschappen uitgevoerd. Daarmee gaat het ministerie parkeren van middelen op de balans actiever tegen (paragraaf 4.3). De totstandkoming van het Financieel Dienstencentrum bij het ministerie van JenV (FDC JenV) is een succes. Doordat de schaalgrootte is toegenomen, is de organisatie flexibeler en daarmee minder kwetsbaar. De doorontwikkeling van de organisatie en het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie vraagt verdere invulling, mede om in de toekomst meer integrale kwaliteitscontrole te kunnen realiseren (paragraaf 4.2).

Overige aandachtspunten hebben onder meer betrekking op het beheer van ICT-middelen bij de Justitiële ICT-organisatie (JIO). Daar is nog niet duidelijk of er sprake is van een IB-risico (paragraaf 4.4). Verder verdient de verdere afbouw van schijnzelfstandigheid bij JenV aandacht (paragraaf 4.7), en de tijdigheid van de aanlevering van ontnemingsmaatregelen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Die tijdigheid werd in 2025 sterk beïnvloed door de ICT-verstoring bij het OM (paragraaf 4.6). Ook besteden we aandacht aan de behoefte aan meer zicht op toekomstige verjaring van voorschotten Wet Terwee. Vorderingen zijn deels niet verhaalbaar en dit vormt een toenemend financieel risico (paragraaf 4.7). Daarnaast noemen wij de uitkomsten van de evaluatie Regeling audit committees van het Rijk (paragraaf 4.8). Tenslotte beschrijven we enkele specifieke punten van zorg bij de jaarstukken, met name de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de late oplevering van de concept-jaarrekening DJI, en de bijbehorende risico's voor het verantwoordingsproces (paragraaf 4.9).

1.2 Doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2025 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de secretaris-generaal. We sturen dit rapport ook aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).



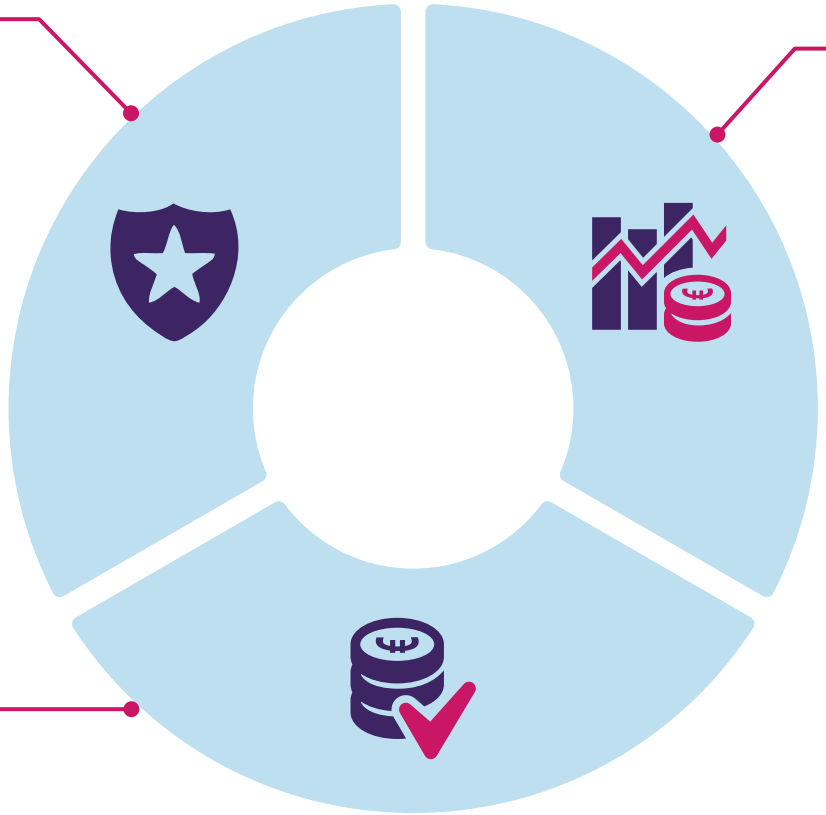
1.4 Samenvatting bevindingen

Informatiebeveiliging

- JenV werkt aan verbetering van informatiedeling over informatiebeveiliging via de driehoeksoverleggen, bewustwordingsacties en het bevorderen van meer samenwerking tussen de SOC's.
- De meest voorkomende bevindingen uit *red teaming* zijn onveranderd. DI&I ondersteunt JenV-organisaties bij het implementeren van preventieve maatregelen.
- Een klein aantal systemen is geaccrediteerd. Er is onvoldoende capaciteit om alle kritieke systemen binnen een 3-jaarlijkse cyclus tenminste eenmaal te kunnen beoordelen.

Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI

- De verbeteringen die in voorgaande jaren zijn ingezet heeft DJI dit jaar niet weten te continueren. Facturen worden niet altijd zichtbaar gecontroleerd.
- De totale financiële omvang van de onrechtmatige inkopen is lager dan vorig jaar. De werking van beheersmaatregelen kan op onderdelen beter.



Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring

- De agentschappen hebben met name in het tweede halfjaar vooruitgang geboekt in het tijdig en volledig aanleveren van prestatieverklaringen. Ook de kwaliteit hiervan ontwikkelt zich positief.
- Extra aandacht is nodig voor prestatieverklaringen bij IT-gerelateerde kosten, zoals de aanschaf en verlenging van licenties.
- De data-analysetool die de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) beschikbaar heeft gesteld, kan nog worden doorontwikkeld om meer aan te sluiten bij de behoefte van gebruikers.

2

2.1 Controleverklaring 8

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties 9

2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie 9

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Oordeel in de controleverklaring

Uit de goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2025 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) blijkt dat:

- de financiële overzichten in het jaarverslag een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de informatie in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit tabel 1. Het grote verschil met 2024 in aangegane verplichtingen en gerealiseerde uitgaven is het gevolg van het feit dat een deel van de vroegere JenV-portefeuille is overgedragen aan het nieuwe ministerie van Asiel en Migratie. Dit betreft met name het eerdere beleidsartikel 37 en het agentschap IND. Het nieuwe ministerie presenteert in 2025 voor het eerst een zelfstandige verantwoording. De vergelijkende cijfers over 2024 zijn bij het ministerie van Justitie en Veiligheid opgenomen.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2025	2024
Aangegane verplichtingen	19.309	25.610
Gerealiseerde uitgaven	18.872	25.483
Gerealiseerde ontvangsten	1.862	1.853
Afgerekende voorschotten	3.063	7.459
Totaal baten agentschappen*	**4.366**	**4.994**
Totaal baten agentschap DJI	3.611	3.378
Totaal baten agentschap IND	n.v.t.	901
Totaal baten agentschap CJIB	242	227
Totaal baten agentschap JIO	201	188
Totaal baten agentschap NFI	144	138
Totaal baten agentschap Justid	95	90
Totaal baten agentschap Justis	75	72

** Totaal baten agentschappen wijkt in 2025 licht af van de som van baten per agentschap als gevolg van afrondingsverschillen.*

Toegepaste materialiteit
Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Aandacht voor frauderisico's in de controleverklaring
In de controleverklaring rapporteren wij ook over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude (en corruptie) en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beheersen.



2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025. In paragraaf 1 zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

In 2025 is vanwege de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de controletolerantie van de Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen 2025 van het ministerie van Justitie en Veiligheid overschreden. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door onrechtmatige inkopen, ontbrekende prestatieverklaringen en onvoldoende (zorgvuldige) controle van facturen.

2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie. Ook hebben wij onderzocht of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen die deze aspecten in twijfel trekken.

3

3.1 Bevinding prestatieverklaringen hardnekkig, verbetering informatiebeveiliging vraagt meer tijd 11

3.2 Veel verbeteracties IB in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar 13

3.3 Verbetering factuurcontrole DJI stagneert, minder onrechtmatige inkopen 16

3.4 Vooruitgang bij prestatieverklaringen van agentschappen zonder controleverklaring, verdere borging nodig 19

3 Kwaliteit van het financieel beheer stabiel, informatiebeveiliging vormt belangrijkste aandachtspunt

3.1 Bevinding prestatieverklaringen hardnekkig, verbetering informatiebeveiliging vraagt meer tijd

In 2025 vertoont het beheer bij JenV een gemengd beeld. Op onderdelen zijn verbeteringen zichtbaar, maar op belangrijke punten blijft sprake van terugkerende knelpunten die wij ook in voorgaande jaren hebben benoemd. In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen bij 3 thema's: informatiebeveiliging, factuurcontrole en inkoopbeheer bij DJI, en de prestatieverklaringen bij agentschappen zonder controleverklaring.

Het belangrijkste aandachtpunt ligt ook dit jaar bij informatiebeveiliging. Het ministerie heeft veel verbeteracties in gang gezet: het werkt aan de versterking van de *security operations centers* (SOC's) en ondersteunt JenV-organisaties in het oppakken van de belangrijkste bevindingen uit *red teaming*. Het CIO-office neemt vaker deel aan de bestuurlijke driehoeksoverleggen. In 2026 organiseert het ministerie 2 bijeenkomsten met bestuurders om het belang van samenwerking en kennisdeling te benadrukken. Tegelijkertijd zijn resultaten van verbetertrajecten pas beperkt zichtbaar. Ook blijven knelpunten bestaan, bijvoorbeeld bij de capaciteit voor accreditatie. De impact van de ICT-inbreuk bij het OM en recente incidenten bij de Autoriteit Persoonsgegevens, de Hoge Raad en de Raad voor de Rechtspraak benadrukken het grote belang van robuuste informatiebeveiliging voor JenV als geheel.

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is de omvang van onrechtmatige inkopen in 2025 verminderd. De beheersmaatregelen voor het inkoopproces zijn grotendeels toereikend. Wel is nog verbetering mogelijk bij het tegenlezen van inkoopdossiers, de volledigheid van inkoopdossiers en het contractenregister. DJI verkent manieren om de inhuur van psychologen en psychiaters meer in lijn te brengen met aanbestedingsregels. Voor wat betreft de factuurcontrole is het aantal fouten en onzekerheden groter dan vorig jaar. Het aantal in Oracle geüploade prestatieverklaringen ligt iets hoger dan in 2024, maar is nog niet op het gewenste niveau. Met name bij diverse medische kosten controleert DJI niet altijd zichtbaar de prestatie voordat de dienst de factuur betaalt. Daarnaast is de kwaliteit van de prestatieverklaring soms nog steeds onvoldoende.

De kleinere agentschappen zonder controleverklaring hebben afgelopen jaar aantoonbare vooruitgang geboekt in het tijdig en volledig aanleveren van de prestatieverklaring.

Ook de kwaliteit van de prestatieverklaringen laat een positieve ontwikkeling zien. Dit vertaalt zich tevens in een lager bedrag aan fouten en onzekerheden. Er is duidelijk te zien dat de aangetroffen fouten en onzekerheden zich vooral hebben voorgedaan in het eerste halfjaar, en nauwelijks in het tweede. Het door DFEZ beschikbaar gestelde dashboard Prestatieverklaringen wordt vaker gebruikt maar kan op onderdelen nog doorontwikkeld worden. Extra aandacht is nodig voor het op de juiste manier onderbouwen van de prestatie bij IT-gerelateerde kosten, zoals licenties en service-abonnementen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen. Aan deze bevindingen kennen wij een prioritering toe. De prioritering baseren wij op onze inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de inschatting van de impact op het financieel, materieel en/of IT-beheer van de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de beheersingsmaatregelen die het ministerie heeft genomen het risico verkleinen.

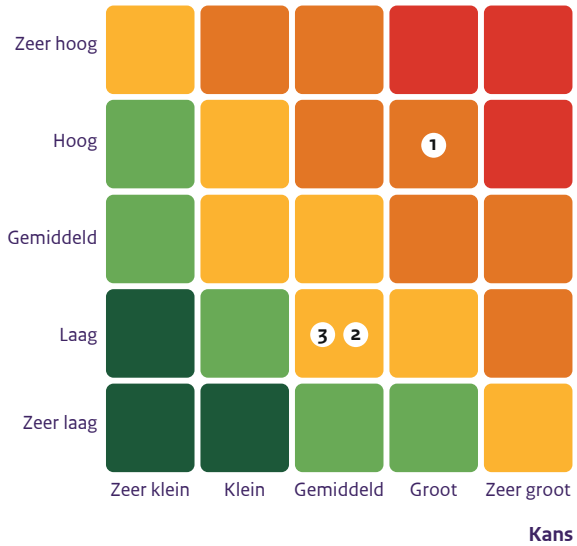
Tabel 2: Bevindingen in het beheer 2025

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
	IT-beheer				
1	Informatiebeveiliging	2024	oranje	oranje	↑
	Financieel beheer*				
2	Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	2020	geel	geel	=
3	Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring	2017	geel	geel	↑

** De bevinding uit het auditrapport 2024 inzake Prestatieverklaring IND is overgeheveld naar het auditrapport voor het ministerie van Asiel en Migratie.*

\+ *nieuw* ✓ *opgelost* = *ongewijzigd* ↑ *verbeterd* ↓ *verslechterd*

Bevindingen in het beheer 2025



3.2 Veel verbeteracties IB in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Informatiebeveiliging	Bestuursdepartement	2024	oranje	oranje	↑

\+ *nieuw* ✓ *opgelost* = *ongewijzigd* ↑ *verbeterd* ↓ *verslechterd*

In het auditrapport 2024 stelde de ADR vast dat JenV het belang van informatiebeveiliging onderkent, maar dat intensievere aanpak nodig blijft vanwege toenemende dreigingen. De directie Informatievoorziening & Inkoop (DI&I) constateerde in 2025 meer IB-incidenten dan in 2024, en verwacht een aanhoudende stijging in 2026. De ICT-inbreuk bij het Openbaar Ministerie illustreert de ernst van de dreiging en de bredere impact op JenV-ketens. Bij 4 andere JenV-organisaties hebben vergelijkbare *zero day exploit-incidenten plaatsgevonden, waarvan 3 in 2026.*

Onze observaties over de voortgang van informatiebeveiliging behandelen:

1. Informatiedeling over IB
2. *Red teaming*
3. Accreditatie
4. *Incident response management*

Informatiedeling over IB

Het beleidskader incidentmanagement en het afhandelingskader IB-incidenten zijn vastgesteld in de CIO-raad. Deze beschrijven onder meer communicatie over IB-incidenten binnen het departement en tussen het departement en JenV-organisaties. In de kaders waren geen aanpassingen nodig naar aanleiding van het incident bij het OM. Operationeel wordt kennis gedeeld tussen de SOC's; het SOC JenV heeft hierin een regierol richting decentrale onderdelen. Op tactisch en strategisch niveau kan informatiedeling worden verbeterd. DI&I organiseert in 2026 2 bijeenkomsten met bestuurders om onder meer het belang van samenwerking bij en informatiedeling over digitale dreigingen te benadrukken.

We hebben eerder geconstateerd dat informatiebeveiliging in minder dan de helft van de gevallen op de agenda stond van bestuurlijke driehoeksoverleggen van JenV-organisaties met hun eigenaars en opdrachtgevers. Het CIO-office neemt inmiddels vaker deel aan deze overleggen. Dat komt mede door de indeling van JenV-organisaties in 3 verantwoordingsregimes (intensief, medium, light), bepaald in het vereenvoudigd sturingsmodel. 2026 is hiervoor een transitiejaar. Hierin zet het CIO-office in op meer risicogerichte aanwezigheid, vooral bij onderdelen met verhoogd IB-risico, zoals JIO.

Het programma Weerbaar JenV stimuleert kennisdeling en gedragsverandering met jaarlijkse onlinetrainingen. Deelnemen is verplicht, maar voor organisaties of medewerkers die dat niet doen, zijn er (nog) geen sancties, Het streefpercentage van 80% deelname is bij 75% van de organisaties niet gehaald. In december 2025 scoorde 25% van de organisaties hoger dan 80%, terwijl bij 42% van de organisaties de deelname onder de 50% lag. De (plv) CIO JenV heeft extra aandacht gevraagd voor de trainingen, en DI&I onderzoekt welke sancties mogelijk zijn bij achterblijvende deelname.

Red teaming

Tussen 2021 en december 2025 zijn *red teaming*-onderzoeken gehouden bij 16 organisaties. Bij driekwart van deze organisaties is na de eerste *red teaming* ook een herhaalonderzoek uitgevoerd. De 4 meest voorkomende tekortkomingen betreffen:

- onvoldoende monitoring op veel voorkomende aanvallen;
- onveilig wachtwoord- en toegangsbeheer;
- onveilig netwerkontwerp, en
- ontoereikende netwerkmonitoring.

Deze top 4 blijft onveranderd. DI&I heeft preventieve maatregelen hiervoor in kaart gebracht en ondersteunt binnen haar mogelijkheden organisaties bij de implementatie daarvan.

De planning van onderzoeken voor 2026 is in ontwikkeling, met prioriteit voor organisaties dichter bij het bestuursdepartement. Verder gelegen organisaties, ICT-dienstverleners en zbo's vallen buiten deze scope, maar laten soms wel zelf *red teaming*-onderzoek uitvoeren. Het kerndepartement heeft beperkt zicht op de feitelijke veiligheid bij deze organisaties. In 2026 moet ook het expertisecentrum Digitale Weerbaarheid gerealiseerd zijn, bestaande uit *I-Control en Security*-medewerkers van het IB-team en SOC JenV. Kennisvergaring en kennisdeling over digitale weerbaarheid binnen JenV verder kunnen daardoor worden verbeterd.

Red teaming is onderdeel van programma IB 2.0, dat in het laatste kwartaal van 2026 wordt afgerond. Overdracht van de organisatie van *red teaming* naar de lijn en implementatie van een driejarige cyclus van *red teaming*-onderzoeken moet nog plaatsvinden.

Accreditatie van systemen

Van de systemen op de shortlist van te accrediteren gerubriceerde systemen van juli 2025 is 12% geaccrediteerd. Er zijn een aantal systemen aan de shortlist toegevoegd op basis van de criteria die worden gehanteerd en van beschikbare capaciteit. Per 16 december 2025 zijn er in totaal 4 accreditaties toegekend. Diverse accreditatieprocedures lopen nog; afronding van een aantal wordt in het eerste kwartaal van 2026 verwacht. Een exacte planning wanneer een vorm van *assurance* wordt afgegeven is er niet. Dat komt doordat het kantoor van beveiligingsambtenaar (BVA-office) afhankelijk is van informatieaanlevering door onderdelen. De informatie betreft in de meeste gevallen bewijsmateriaal in de vorm van documenten. In veel gevallen moeten onderdelen verouderde of ontbrekende documentatie op orde brengen. Bovendien hangen doorlooptijden af van de complexiteit van systemen en de beschikbare capaciteit (ook bij de directoraten-generaal en taakorganisaties). De huidige accreditaties betreffen bestaande, hoog gerubriceerde informatiesystem met grote complexiteit. Hierna zullen de minder complexe systemen geaccrediteerd worden. Dat zal naar verwachting minder tijdrovend zijn.

Het BVA-office heeft nog geen planning voor 2026. Voor een integrale planning moet het ook rekening houden met heraccreditaties van systemen en de doorlooptijd van een accreditatie, die al snel 2 à 3 maanden beslaat. De doorlooptijd is relatief lang mede omdat voor een IATO een *self-assessment* en voor een FATO een audit moet worden uitgevoerd. De BVA heeft de betreffende systeemeigenaren erop gewezen dat de auditcapaciteit beperkt is en dat een extern onderzoek mede hierdoor veel tijd in beslag kan nemen. Daarom adviseert BVA om deze ruim op tijd in te plannen. Het is de verantwoordelijkheid van de lijnmanager om een accreditatie aan te vragen. Het BVA-office zal de lijnmanager benaderen als deze informatiesystemen heeft die genoemd worden op de shortlist. De BVA adviseert de beveiligingscoördinatoren (BVC's) van de JenV-organisaties niet te wachten met het voorbereiden van een accreditatie van een systeem op de shortlist.

Er zijn plannen om een periodieke voortgangscontrole in te voeren op de voorbereidingen van de organisaties, om beter grip te krijgen op de accreditatiedoorlooptijden. In oktober 2025 heeft het BVA-office workshops gegeven aan de BVC's om het departementale accreditatiebeleid toe te lichten. Daarbij heeft het BVA-office het belang van tijdige voorbereiding benadrukt. Ook is accreditatie onderwerp van gesprek in de toezichtgesprekken die de BVA op dit moment voert met alle organisatieonderdelen.

Het BVA-office wil uitbreiden voor alle werkzaamheden met een relatie tot het accreditatieproces, maar de werving verloopt moeizaam. Externe inhuur blijft daarom noodzakelijk. Ook werkt het BVA-office aan kwaliteitsborging in het accreditatieverleningsproces, met concrete normen en meetcriteria. Het team streeft uiteindelijk certificering na. Maar het moet de juiste procedure en instantie nog bepalen en een besluit nemen over al dan niet certificeren.

Het interdepartementale accreditatiebeleid gaat uit van een top-down-inrichtingsstructuur van organisaties, met centrale aansturing. Dit sluit niet aan bij de federatieve inrichtingsstructuur van JenV. Daarom heeft JenV een eigen accreditatiebeleid ontwikkeld op basis van en in lijn met het interdepartementale accreditatiebeleid. Het grootste verschil heeft volgens JenV betrekking op de keuze om aan bestuurders van de JenV-organisaties ruimte te laten om zelf te bepalen hoeveel risico men wil accepteren. Dit beleid is in 2025 ongewijzigd gebleven. Daarnaast verschilt het JenV-beleid van het interdepartementale beleid, onder andere in de maximale frequentie van de afgifte van IATO-toestemmingsverleningen. Volgens het interdepartementaal beleid mogen die maximaal 2 keer verlengd worden. JenV heeft hier geen limiet aan gesteld.

Verder eist JenV een onderzoek (bijvoorbeeld een *self-assessment* of een interne audit) voor een IATO-accreditatie waar interdepartementaal een audit verplicht is. JenV schrijft controle op het *self-assessment* niet expliciet voor. In de volgende versie van het JenV-beleid worden deze verschillen nader overwogen De publicatiedatum daarvan is nog onbekend.

Incident response management

Snelle detectie is essentieel om schade van cyberaanvallen te beperken. Uit de *red teaming*-onderzoeken blijkt dat IB-monitoring soms tekortschiet. SOC's werken operationeel samen bij incidenten, maar reguliere kennisoverdracht kan beter. Grotere diensten hebben een eigen SOC voor eerstelijnsondersteuning. SOC JenV wil zijn rol verbreden naar tweedelijns ondersteuning binnen JenV, zodat alerts en incidenten integraal worden opgepakt. Het SOC JenV streeft ernaar actuele situatiebeelden te bieden van dreigingen en incidenten en operationele dienstverlening te combineren met regie.

De directie DI&I heeft het voornemen in 2026 een bijeenkomst te organiseren waarin 2 JenV-organisaties (waaronder SOC JIO) wordt gevraagd hun plannen voor *incident response* toe te lichten. De doelstelling is leerpunten in kaart te brengen en deze vervolgens te delen met andere JenV-organisaties.

Risico

Kans

Geopolitieke ontwikkelingen en toegenomen dreigingen door statelijke en niet-statelijke actoren brengen risico's met zich mee. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van accreditatie van veel gerubriceerde systemen en het niet tijdig opvolgen van feitelijke bevindingen bij *red teaming*. Zo is informatie mogelijk onvoldoende beveiligd. Ook zou een inbreuk van vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens kunnen plaatsvinden. Wij schatten de kans hierop in als groot.

Impact

Door de aanwezigheid van veel (hoog) gerubriceerde gegevens bij JenV, is de impact van een inbreuk op de vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens hoog.

Handelingsperspectief

- Deelname van de CIO aan de driehoeksoverleggen wordt risicogericht uitgebreid volgens de indeling van het vereenvoudigd sturingsmodel. Agendeer minimaal de volgende IB-thema's: risicobeheersing, accreditatie en opvolging *red teaming*-bevindingen. Nodig het CIO-office bij alle relevante driehoeksoverleggen uit.
- Onderzoek maatregelen voor medewerkers die de verplichte bewustwordingstrainingen niet volgen. Laat dit bijvoorbeeld terugkomen als aandachtspunt in personeels- of bij functioneringsgesprekken. Laat de Brede Bestuursraad deze maatregelen vaststellen.
- Houd de periodieke *red teaming*-onderzoeken in stand, ook na overdracht naar de lijn. Zorg dat preventieve acties op de meest voorkomende bevindingen in 2026 worden gerealiseerd. Evalueer maatregelen en pas ze aan op basis van de uitkomsten.
- Wijs ook organisaties op afstand van het bestuursdepartement op het belang van *red teaming*, en laat hen hierover afspraken maken met hun ICT-leveranciers. Bij *red teaming*-onderzoeken is inmiddels veel ervaring opgedaan waarvan organisaties op afstand kunnen profiteren.
- Stel een realistische planning op om systemen te accrediteren: zorg dat binnen 3 jaar alle kritieke systemen ten minste eenmaal zijn beoordeeld. Houd hierbij rekening met de heraccreditatie van systemen.
- Invullen van accreditatievacatures blijft lastig; overweeg of het kan helpen tijdelijke (JenV- medewerkers buiten het BVA-office in te zetten of takenpakketten van BVA-medewerkers tijdelijk aan te passen. Zo is het misschien mogelijk de achterstand in het accrediteren van systemen sneller op te lossen.
- Neem in de volgende versie van het departementale accreditatiebeleid richtlijnen op conform het interdepartementale beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld over richtlijnen dat IATO-accreditaties maximaal 2 keer mogen worden verlengd en dat ook voor IATO-accreditaties een audit moet worden uitgevoerd in plaats van een assessment.

3.3 Verbetering factuurcontrole DJI stagneert, minder onrechtmatige inkopen

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Factuurverwerking & inkoopbeheer DJI	DJI	2020	geel	geel	=
a. Factuurverwerking	DJI	2020	geel	geel	↓
b. Inkoopbeheer	DJI	2020	geel	geel	↑

\+ *nieuw* ✓ *opgelost* = *ongewijzigd* ↑ *verbeterd* ↓ *verslechterd*

a. Meer onzekerheden door ontoereikende factuurcontrole

Facturen worden niet altijd zichtbaar gecontroleerd. Hierdoor ontstaat onzekerheid of een prestatie is geleverd en kosten getrouw en rechtmatig zijn verantwoord in de jaarrekening.

DJI heeft zich in de afgelopen jaren ingespannen om de factuurcontrole te verbeteren. Hierdoor is het risico op fouten en onzekerheden in de getrouwheid en rechtmatigheid al sterk verminderd. Toch zien we dit jaar geen verbetering meer, maar constateren wij juist meer onzekerheden dan in voorgaand jaar. In 2025 maar ook in eerdere jaren onderbouwde DJI de prestatie vaak nog op indirecte wijze, omdat een zichtbare factuurcontrole voorafgaand aan de betaling ontbrak. Denk hierbij aan het achteraf aanleveren van diploma's, bezoekersregistratie of agenda's.

Prestatiedocumenten worden nog niet altijd in overeenstemming met de interne procedure geüpload in het financieel systeem. Een prestatiedocument is bijvoorbeeld een getekende pakbon of urenoverzicht. In november 2025 werd bij 54% van de financiële facturen een bestand met de titel 'prestatiedocument' geüpload en bij 71% van de ontvangstboekingen (eind 2024: 44% financiële facturen en 67% van de ontvangstboekingen). Ontvangstboekingen zijn facturen waarbij een *3-way match* is ingericht in het financiële systeem. Hierbij worden de factuur, de inkooporder en de ontvangstbevestiging automatisch met elkaar vergeleken voordat er wordt betaald.

Volgens de kaderstelling van DJI (handreiking prestatieverklaren) moet uit het prestatiedocument blijken wie, wanneer de levering van de goederen of dienst heeft vastgesteld. Uit onze controle blijkt dat dit niet altijd zichtbaar is gemaakt. Daarnaast komt het voor dat het geüploade prestatiedocument een factuur of mailwisseling is die de feitelijke levering van de prestatie niet onderbouwt.

Met name de facturen voor leasekosten, beveiligingspersoneel, voeding, urinecontroles, ziekenhuiskosten, farmacie, arbo-artsen en andere medische zorg worden nog niet altijd zichtbaar gecontroleerd voor de betaalbaarstelling van de factuur. Opleidingskosten worden meestal vooruitbetaald maar voor deze kosten is de prestatie achteraf niet altijd meer vast te stellen. Ook voor een aantal soorten kosten voor somatische zorg is de prestatie achteraf lastig te onderbouwen. Volgens de interne procedure van DJI kan dit risico worden ondervangen door een analyse op de kosten uit te voeren. Het Specialistisch Inkoop Centrum (SIC) kan via zo'n analyse nagaan of de kosten in lijn zijn met de verwachting, bijvoorbeeld in vergelijking met eerdere jaren en/of andere inrichtingen. Het SIC voert deze analyse echter nog niet uit.

Wij zien ook een aantal positieve ontwikkelingen. We hebben vastgesteld dat het Rijksvastgoedbedrijf inmiddels de energiefacturen van DJI geautomatiseerd controleert op tarief en verbruik. Eind 2025 is DJI begonnen de facturen van de ziekenhuiskosten steekproefsgewijs te controleren. De controle van de leasekosten zal naar verwachting vanaf januari 2026 plaatsvinden.

Het Financieel dienstencentrum (FDC JenV) controleert maandelijks de juistheid van gefactureerde tarieven. Met name voor de financiële facturen lukte het niet altijd om het tarief te controleren. Het FDC JenV heeft de werkinstructie verduidelijkt door aan te geven welke kosten wel en niet voor controle in aanmerking komen. Een aantal categorieën is uitgezonderd, zoals kleine inkopen en declaraties. Uit de controle over het tweede half jaar blijkt nog steeds dat een deel van de selectie ten onrechte als een uitgezonderde categorie wordt aangemerkt. Een groot deel van de geselecteerde facturen wordt dus niet gecontroleerd.

Risico

Kans
Risico is dat facturen onrechtmatig worden betaald en de kosten niet getrouw zijn weergegeven in de jaarrekening. De verbeteringen die voorgaande jaren zijn ingezet heeft DJI in 2025 niet weten te continueren. Uit onze controle komen meer onzekerheden dan in voorgaand jaar. De kans schatten wij in als gemiddeld.

Impact
De totale omvang van de steekproefmassa is in 2025 € 643 miljoen. De fouten en -onzekerheden in de rechtmatigheid als gevolg van onjuiste tarieven, het niet kunnen controleren van de tarieven, alsmede andere onrechtmatigheden bedragen € 38,9 miljoen (2024: € 32 miljoen). De impact schatten wij in als gemiddeld.

Handelingsperspectief

- Spreek dienstonderdelen aan daar waar de zichtbare controle van facturen en het uploaden van een prestatiedocument in het financieel systeem achterblijft.
- Voer een zichtbare controle uit voor de betaalbaarstelling van facturen, met name voor de somatische zorg.
- Zorg dat de analyse op de kosten voor somatische zorg, waar de onderbouwing van de prestatie lastig is, tijdig wordt uitgevoerd in overeenstemming met de interne procedure.
- Bewaar presentielijsten van de genoten opleidingen.
- Maak duidelijke afspraken over de selectie voor de tariefcontrole, selecteer een nieuwe factuur als het om kosten in een uitgezonderde categorie gaat.

b. Omvang onrechtmatige inkopen is verminderd

Het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC) van DJI is verantwoordelijk voor de inkopen van DJI en van een aantal agentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie. Onder die agentschappen zijn het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), dienst Justis, de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en JIO. Zowel het IUC als deze organisaties hebben een verantwoordelijkheid om de aanbestedingsregels na te leven. Naleving draagt bij aan transparantie, gezonde concurrentie tussen marktpartijen en rechtmatige besteding van middelen.

De omvang van de rechtmatigheidsbevindingen in 2025 van DJI door het niet naleven van de aanbestedingsregels is € 52,9 miljoen op basis van onrechtmatig aangegane verplichtingen. In 2024 ging het om €70,5 miljoen. Hiervan betreft € 32,8 miljoen ‘geïmporteerde’ fouten (2024: 23,7 miljoen) door Rijksbrede onrechtmatig verlengde overeenkomsten. Het gaat bijvoorbeeld om Interim Management Organisatie en Advies (IMOA) en de levering van standaardprogrammatuur en de daaraan gerelateerde dienstverlening (EASP 2020).

Interne beheersing inkoopproces
Het IUC heeft een verbeterplan opgesteld. Ook heeft het maatregelen getroffen om de interne beheersing te verbeteren en het kennisniveau van medewerkers te verhogen. Het IUC zou graag toewerken naar een meer systeemgerichte controleaanpak, waarbij gesteund kan worden op de opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen. Voor onze controle hebben wij getoetst op een aantal belangrijke beheersmaatregelen uit het beoordelingskader van de Algemene Rekenkamer. De meeste maatregelen functioneren; het IUC werkt aan het verbeteren van de volgende punten:

1. Niet elk inkoopdossier wordt door een tweede medewerker toereikend tegengelezen in overeenstemming met de interne procedure.
2. Het contractenregister in de financiële administratie Leonardo ondersteunt het inkoopproces onvoldoende. Omdat de functionaliteit in Leonardo niet alle mogelijkheden biedt die het IUC nodig heeft om goed te kunnen sturen, worden onder meer de contractwaarden niet goed geregistreerd. Het IUC gebruikt nu nog overzichten in Excel. Dit is foutgevoelig gezien de grote omvang van het aantal contracten. Voor het IUC is het zo lastig bij te houden wanneer een nieuwe aanbesteding moet worden gestart. Ook is het moeilijk analyses uit te voeren om te weten in hoeverre de aanbestedingsregels zijn

nageleefd. Het IUC heeft per 1 januari 2026 een nieuw inkoopsysteem in gebruik genomen. De inrichting van de contractenmodule zal het IUC naar verwachting helpen bij het inkoopproces en de analyse op de naleving van de aanbestedingsregels.

3. Het inkoopdossier is niet altijd volledig. Tijdens onze controle bleek bijvoorbeeld dat beoordelingsmatrices niet altijd zijn vastgelegd.

1	Er is een inkoopbeleid	v
2	Interne controle op naleving van de Wet	**1**
3	Aanbestedingskalender	v
4	Contractenregister	**2**
5	Consultatie bij inkoop- of juridische afdeling	v
6	Uitvoeren van spendanalyse	v
7	Waiverprocedure	v
8	Juist en volledig inkoopdossier	**3**

v: Aanwezig in opzet, bestaan en werking

Inhuur van psychologen en psychiaters

Eerder rapporteerden wij rechtmatigheidsbevindingen door de inhuur van psychologen en psychiaters. Gezien de financiële omvang van deze inhuur zou die Europees aanbesteed moeten worden. De markt voor inhuur van psychologen en psychiaters maakt het lastig een reguliere Europese aanbesteding uit te voeren. Psychologen en psychiaters worden namelijk niet aangeboden door een broker of intermediair. DJI is een beleidstraject gestart hoe om te gaan met de inhuur van psychologen en psychiaters. De uitkomst van dit beleidstraject zal worden vertaald in een inkoopstrategie en eventueel een marktconsultatie.

Bij de controle hebben wij vastgesteld dat een deel van de ingehuurde psychologen en psychiaters in de afgelopen jaren onder verschillende inkooporder nummers zijn geregistreerd. Hierdoor is de overschrijding van de Europese aanbestedingsgrens lastig te bepalen. Volgens AW art 2.14 is splitsing niet toegestaan. Meerdere contracten met dezelfde psycholoog of psychiater binnen hetzelfde tijdvak en voor hetzelfde doel worden als 1 opdracht gezien.

Geheime opdrachten

Het komt steeds vaker voor dat DJI inkopen geheim verklaart. Deze geheime inkopen worden zowel door het IUC als door Rijksvastgoedbedrijf uitgevoerd in opdracht van DJI. Het IUC heeft recent een procedure opgesteld voor deze opdrachten. Uit onze controle blijkt dat de procedure voor geheime inkopen nog niet in alle gevallen goed wordt nageleefd. Zo is het afzonderlijk rubriceren van documenten geen standaard werkwijze. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat geheime stukken in het contractenregister zijn opgenomen. Hierdoor waren zij toegankelijk voor onbevoegde gebruikers.

Risico

Kans

Uit onze controle blijkt dat de kans op rechtmatigheidsbevindingen door het niet naleven van de aanbestedingsregels ongeveer gelijk is gebleven aan voorgaand jaar. Wij hebben bij 7 van de 30 inkoopdossiers een onzekerheid of onrechtmatigheid vastgesteld. Redenen zijn divers van aard. Zo is de inkoopprocedure is niet altijd gevolgd en ontbreekt daardoor een volledig inkoopdossier. Of andere keren is het grensbedrag overschreden, waarbij Europees aanbesteed had moeten worden. Soms zijn 2 in plaats van 3 offertes opgevraagd, zijn gunningscriteria niet aanwezig of is de juistheid van een tarief niet te controleren doordat het prijzenblad ontbreekt. De kans schatten wij in als gemiddeld.

Impact

De vastgestelde onrechtmatigheden over 2025 bedragen € 52,9 miljoen (2024: € 70,5 miljoen), waarvan € 32,8 miljoen betrekking heeft op geïmporteerde fouten (2024: € 23,7 miljoen). De omvang van beïnvloedbare fouten is € 20,1 miljoen en lager dan in 2024: € 46,8 mln.) De impact schatten wij in als laag.

Handelingsperspectief

- Zie toe op een adequate interne beheersing van het inkoopproces door inkoopdossiers tegen te lezen, de nieuwe contractenmodule in te richten en volledige inkoopdossiers aan te leggen.
- Ontwikkel een inkoopstrategie voor de inhuur van psychologen en psychiaters en bepaal of er een alternatieve rechtmatige aanbestedingsprocedure mogelijk is.
- Pas het proces geheime inkopen aan, zodat dit aansluit op het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst bijzondere informatie 2025. Voorkom dat onbevoegden toegang hebben tot geheime informatie. Wij adviseren om deze procedure ook met het Rijksvastgoedbedrijf af te stemmen.

3.4 Vooruitgang bij prestatieverklaringen van agentschappen zonder controleverklaring, verdere borging nodig

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Prestatieonderbouwingen agentschappen zonder controleverklaring	Agentschappen zonder controleverklaring	2017	geel	geel	↑

\+ *nieuw* ✓ *opgelost* = *ongewijzigd* ↑ *verbeterd* ↓ *verslechterd*

In ons interim-auditrapport schreven wij over een opgaande lijn in de aanlevering van prestatieverklaringen. Wij constateren dat de agentschappen zonder controle-verklaring in de afgelopen periode verdere aantoonbare vooruitgang hebben geboekt in het tijdig en volledig aanleveren van prestatieverklaringen en de bijbehorende controle-informatie. Ook de kwaliteit van de prestatie-verklaringen laat een positieve ontwikkeling zien. Het totaal aantal fouten en onzekerheden is gehalveerd van 8 in 2024 naar ruim 4 in 2025. Het bedrag aan fouten en onzekerheden over 2025 bedraagt € 10,5 miljoen (in 2024 was dit € 18,1 miljoen). De aangetroffen fouten en onzekerheden deden zich vooral voor in het eerste halfjaar.

Om deze verbetering vast te houden, is het noodzakelijk dat de agentschappen de ingezette maatregelen consequent voortzetten en verankeren in hun werkprocessen. Dit geldt in het bijzonder voor:

- het tijdig en consistent afgeven van prestatieverklaringen;
- het waarborgen van de kwaliteit en toetsbaarheid van de inhoudelijke onderbouwing daarvan;
- het maken van een volledige en verifieerbare aansluiting tussen contract, factuur en prestatieverklaring.

Daarbij vragen wij extra aandacht voor prestatie-verklaringen bij IT-gerelateerde kosten, zoals de aanschaf en verlenging van licenties. Dit type kosten komt vooral voor bij JIO. Het agentschap is er door extra inspanning in geslaagd om over 2025 de onzekerheden uit onze controle rond dit soort kosten weg te nemen. Aandachtspunt is wel om bij dit soort facturen altijd gebruik, aantallen, looptijd en aansluiting bij de contractafspraken expliciet vast te leggen, om de rechtmatigheid te kunnen aantonen.

Daarnaast blijkt uit de DFEZ-data-analysetool dat prestatieverklaringen regelmatig worden afgegeven zonder dat direct een onderliggende prestatie-onderbouwing is toegevoegd. In het Light-betalenregime is dit toegestaan en de onderbouwing kan elders in het systeem zijn vastgelegd. Toch signaleren de huidige functionaliteiten en rapportages deze transacties als afwijkend van de norm, zonder rekening te houden met de context. Dit vraagt om nadere duiding bij de beoordeling, zodat signalen niet zonder meer worden geïnterpreteerd als een gebrek aan betrouwbaarheid.

Risico

Kans
De kans op afwijkingen wordt verminderd wanneer geborgd is dat de benodigde controles altijd voorafgaand aan betaling worden uitgevoerd. Dat is nu nog niet altijd het geval. Wij schatten de kans op afwijkingen in als gemiddeld.

Impact
Als de geleverde prestatie niet of onvoldoende wordt vastgesteld, kan dit ertoe leiden dat wij in de accountantscontrole onverschuldigde betalingen en fouten of onzekerheden vaststellen. Binnen de JenV-verantwoording als geheel is de impact hiervan laag.

Handelingsperspectief

- Ga door met en borg de voorlichting en ondersteuning van prestatieverklaarders. Blijf daarbij aandacht houden voor het vaststellen, controleren en toetsbaar vastleggen van prestatieleveringen, in het bijzonder voor IT-gerelateerde kosten zoals licenties (agentschappen).
- Leg bij licenties en vergelijkbare kosten altijd een inhoudelijke, kwalitatieve onderbouwing vast waaruit blijkt dat de geaccordeerde prestatie aansluit bij contractuele afspraken en feitelijk gebruik (agentschappen).
- Trek lering uit bestaande handreikingen en de gehanteerde aanpak bij DJI en IND en pas deze, waar relevant, toe binnen de eigen organisatie (agentschappen).
- Blijf erop toezien dat prestatieverklaringen structureel voorafgaand aan de betaling van facturen worden opgesteld, beoordeeld en vastgelegd (agentschappen).
- Ontwikkel de data-analysetool verder door, met verfijning van de analysecriteria en signaleringen om onterechte meldingen te beperken en de effectiviteit van de tool te verhogen. Bezie in overleg met de agentschappen welke functionaliteiten en rapportages daadwerkelijk bijdragen aan de monitoring op tijdigheid, volledigheid en kwaliteit van prestatieverklaringen, om zo het gebruik van en draagvlak voor de tool te vergroten (DFEZ).



4

4.1 Aanpassingen in subsidieportaal en subsidieproces goed opgepakt, nog enkele verbeterpunten 22

4.2 Doorontwikkeling FDC JenV en stelsel kwaliteitsborging nog verder in te vullen 24

4.3 Eerste stap gezet in beoordelen liquiditeitsprognose projecten van agentschappen 25

4.4 Geen duidelijkheid over mogelijk IB-risico bij beheer ICT-middelen JIO 26

4.5 Aantal schijnzelfstandigen bij JenV neemt verder af 27

4.6 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen sterk beïnvloed door ICT-verstoring 28

4.7 Meer inzicht nodig in toekomstige verjaring van/begrotingeffecten door voorschotten Wet Terwee 29

4.8 Uitkomsten bekend van evaluatie Regeling audit committees van het Rijk 29

4.9 Late aanlevering bedrijfsvoeringsparagraaf en FORZO leidt tot hoge eindejaarsdruk 30

4 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk rapporteren wij ontwikkelingen die aandacht in de beheersing vragen en die relevant zijn voor het ministerie van JenV. Net zoals in ons interim-rapport zijn de belangrijkste onderwerpen vooraan geplaatst. Zo gaan we eerst in op het verbetertraject bij het subsidieportaal en het bijbehorende subsidieproces. Daar zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd in het beperken van beheerrechten en de regie op autorisatiebeheer. Het proces voor het boeken van verplichtingen via het subsidieportaal vereist verdere uitwerking; daarbij moet de controle op verplichtingen nadrukkelijk worden geborgd door het Subsidieportaal (paragraaf 4.1). De doorontwikkeling van het FDC JenV en het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie vragen verdere invulling, mede om in de toekomst meer integrale kwaliteitscontrole te kunnen realiseren (paragraaf 4.2). Dit jaar is voor het eerst concreet gestart met het beoordelen van de liquiditeitsprognose van projectgelden bij agentschappen. Daardoor wordt parkeren van middelen op de balans actiever tegengegaan (paragraaf 4.3).

Aansluitend behandelen we enkele overige aandachtspunten. Daaronder is onder meer het beheer van ICT-middelen bij JIO, waar het nog niet duidelijk is of er sprake is van een IB-risico (paragraaf 4.4). Ook bespreken we de verdere afbouw van schijnzelfstandigheid bij JenV (paragraaf 4.7), en de tijdigheid van de aanlevering van ontnemingsmaatregelen. Die werd in 2025 sterk beïnvloed door een ICT-verstoring bij het OM (paragraaf 4.6). Verder besteden we aandacht aan de behoefte aan meer zicht op toekomstige verjaring van voorschotten Wet Terwee. Vorderingen zijn deels niet verhaalbaar en dit vormt een toenemend financieel risico (paragraaf 4.7). Daarnaast noemen wij de uitkomsten van de evaluatie Regeling audit committees van het Rijk (paragraaf 4.8). Tenslotte beschrijven we enkele specifieke punten van zorg bij de jaarstukken, met name de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de late oplevering van de concept-jaarrekening DJI, en de bijbehorende risico's voor het verantwoordingsproces (paragraaf 4.9).

4.1 Aanpassingen in subsidieportaal en subsidieproces goed opgepakt, nog enkele verbeterpunten

In ons interim-auditrapport schreven wij over het nieuwe systeem Subsidieportaal (SUBP), dat met ingang van 1 januari 2025 in gebruik is genomen. Wij schreven dat de beveiliging van het SUBP snel beter moet (paragraaf 2.1) en dat het subsidieproces hiaten bevat (paragraaf 2.2). Omdat enkele beheersmaatregelen in beide paragrafen terugkomen hebben wij er hier voor gekozen om de stand van zaken van beide paragrafen in één paragraaf te beschrijven. Om de beveiliging van het systeem op orde te brengen en het subsidieproces te verbeteren waren de belangrijkste handelingsperspectieven:

- het aantal applicatiebeheerders bij de dienstverlener terug te brengen;
- de regie over het volledige autorisatiebeheer te beleggen bij de afdeling Subsidieportaal;
- met de dienstverlener afspraken te maken dat beheerrechten alleen kunnen wijzigen na akkoord van de afdeling Subsidieportaal;
- actief gebruik te maken van de loggegevens om ongeautoriseerde wijzigingen te detecteren;
- informatiebeveiligingseisen vast te stellen;
- een procesbeschrijving op te stellen van het subsidieproces;
- inhoudelijke en financiële beoordeling van subsidieaanvragen vast te leggen;
- het accountantsprotocol af te ronden;
- te inventariseren of accountants van subsidieontvangers bij de controle van de subsidieverantwoording de rechtmatigheid hebben meegenomen.

Aantal applicatiebeheerders teruggebracht

De afdeling Subsidieportaal heeft gehoor gegeven aan ons advies om het aantal applicatiebeheerders te verlagen. Het aantal applicatiebeheerders bij de dienstverlener is op verzoek van de afdeling teruggebracht van 9 naar 5.

Daarnaast zijn de autorisatierollen van de beheerders beperkt tot het applicatiebeheer bedoeld voor de ontwikkeling, advies en ondersteuning van het SUBP-systeem. Deze rollen bieden geen mogelijkheden voor de uitvoering van het gebruikers- of systeembeheer.

Regie autorisatiebeheer volledig teruggelegd bij afdeling Subsidieportaal

De afdeling Subsidieportaal heeft werkafspraken gemaakt met de externe applicatiebeheerders over de toekenning van autorisaties. Bij het ontwerp van het systeem heeft de afdeling Subsidieportaal autorisatie-eisen vastgesteld. De dienstverlener heeft deze in de implementatiefase ook doorgevoerd. Dit is door de afdeling Subsidieportaal vastgesteld en schriftelijk vastgelegd. Alleen het Subsidieportaal kan nu beheerrechten toekennen. Met ingang van december 2025 voert het MT-lid van het Subsidieportaal maandelijks een controle uit op alle autorisaties in het zaaksysteem SUBP en legt deze controle vast.

Loggingsfaciliteit slechts beperkt bruikbaar

Voor de monitoring van het systeemgebruik voorziet het SUBP-systeem in een loggingsfaciliteit. Deze logging blijkt echter alleen geschikt te zijn voor het gericht terugzoeken van de mutatiehistorie in een specifieke zaak, maar niet voor het in algemene zin detecteren van ongeautoriseerde aanpassingen.

Quickscan uitgevoerd op informatiebeveiligingseisen, maar nog niet getoetst aan BIO 2.0

Voor de bepaling van informatiebeveiligingseisen heeft Subsidiebeheer in de ontwerpfase een quickscan uitgevoerd. Deze quickscan is grondig uitgevoerd, goed gedocumenteerd en de uitkomsten zijn plausibel. Voor de implementatie van een deel van de eisen is het Subsidieportaal afhankelijk van de leverancier. Zo is in het contract en in de service level agreement de encryptie van zaakgegevens in opzet geregeld. Het bestaan van encryptiemaatregelen is niet vastgesteld. De dienstverlener heeft vier ISO-certificaten. Voor het krijgen van ISO-certificering worden enkele dossiers geselecteerd op de volledige dienstverlening van de dienstverlener. Deze certificering geeft wel een indicatie van de werkwijze van de dienstverlening, maar daar kunnen geen conclusies uit worden getrokken over de volledige borging van de encryptievereisten. Het contract met de dienstverlener biedt het Subsidieportaal wel het recht op het uitvoeren van audits. Een eigen accreditatietraject is er niet geweest. De informatiebeveiligingseisen voor de verwerking van gegevens in het SUBP zijn relatief laag, en accreditatie heeft daarom geen hoge prioriteit. De komst van BIO 2.0 vormt een natuurlijk moment om opnieuw te kijken naar de geschiktheid van de huidige IB-eisen en -maatregelen. Dat geldt ook voor die bij de dienstverlener.

Conceptbeschrijving subsidieproces opgeleverd, maar controle FDC JenV op het verplichtingenbestand niet in beschrijving opgenomen

In november 2025 heeft het Subsidieportaal een voldragen conceptbeschrijving van de administratieve organisatie (AO) opgeleverd. Twee belangrijke processen worden buiten het Subsidieportaal uitgevoerd, maar het Subsidieportaal steunt daar wel op. Dat zijn de beoordelingen van de aanvragen door de beleidsmedewerkers en financieel adviseurs bij de DG's en de controles die het FDC JenV uitvoert bij het boeken van verplichtingen in Leonardo. De beoordeling van de subsidieaanvragen door de DG's is in de conceptbeschrijving opgenomen. De controle door het FDC JenV op verplichtingen is geen onderdeel van de conceptbeschrijving. DFEZ heeft ons een schriftelijke toelichting bij dit proces verstrekt. Het bestand met de verplichtingen is de input voor geautomatiseerde verwerking in Leonardo. Het FDC JenV controleert dit bestand aan de hand van de getekende beschikkingen. Als het Subsidieportaal gebruik wil maken van deze verplichtingencontroles van het FDC JenV, dan zal het moeten vaststellen dat deze controles juist en volledig door het FDC JenV worden uitgevoerd. Het zal dan dit deel van het subsidieproces moeten opnemen in de beschrijving van de AO.

De huidige werkwijze stamt nog uit de periode dat het FDC JenV elke verplichting handmatig inboekte. Inmiddels is het zo dat het Subsidieportaal een verzamellijst van verplichtingen aanlevert die FDC JenV geautomatiseerd verwerkt. DFEZ vindt dat het Subsidieportaal als opdrachtgever aan het FDC JenV zelf de juistheid van het aangeleverde bestand met verplichtingenboekingen moet borgen. In deze situatie zou het Subsidieportaal het vier-ogenprincipe moeten invoeren en zelf de controles uitvoeren op het verplichtingenbestand aan de hand van de getekende beschikkingen. Of het Subsidieportaal nu de verplichtingencontroles bij het FDC JenV legt of zelf de controles uitvoert, in beide gevallen is het Subsidieportaal gedelegeerd verantwoordelijk voor de datakwaliteit.

Checklist inhoudelijke en financiële toets weer ingevoerd
Met de invoering van het systeem SUBP is de volledigheidstoets van een subsidieaanvraag geautomatiseerd. Voorheen was de volledigheidstoets onderdeel van de subsidiechecklist die de leidraad vormde voor een handmatige controle. Na de invoering van het SUBP-systeem wordt deze checklist niet meer gebruikt. Deze checklist bestond behalve een volledigheidstoets, ook uit een inhoudelijke en financiële toets. Wij constateerden in het interim-auditrapport dat een inhoudelijke en financiële beoordeling van een subsidieaanvraag niet meer zichtbaar worden vastgelegd. Naar aanleiding van onze opmerkingen is de checklist met inhoudelijke en financiële toets weer ingevoerd. Bovendien heeft DFEZ een herstelactie uitgezet bij de DG's om niet vastgelegde beoordelingen alsnog te registreren. De door DFEZ opgevraagde beoordelingen zijn alsnog vastgelegd.

Concept controleprotocol nog niet goedgekeurd
Bij de verantwoording van subsidies groter dan €125.000 vraagt het ministerie meestal een controleverklaring bij de subsidieverantwoording. In de standaard-verleningsbeschikking die de afdeling Subsidieportaal voorbereidt, zijn geen (aanvullende) eisen gesteld aan de controleverklaring. Ook is er geen accountantsprotocol beschikbaar waarin (aanvullende) eisen zijn opgenomen. Het risico bestaat dat de accountant van de subsidieontvanger in de controle het aspect rechtmatigheid niet (volledig) meeneemt. DFEZ heeft het voortouw genomen om een concept-accountantsprotocol op te stellen voor een groot deel van de subsidies. DFEZ heeft dit ter toetsing voorgelegd bij de werkgroep controleprotocollen (COPRO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Het protocol is verschillende keren aan het departement teruggestuurd omdat het nog niet voldoet aan de vaktechnische vereisten. Daar waar uit de controleverklaring niet blijkt dat de accountant rechtmatigheid heeft gecontroleerd, hebben wij de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten als onzeker aangemerkt.

Handelingsperspectief
- Stel vast of de huidige IB-eisen en maatregelen, inclusief die bij de leverancier, voldoende invulling geven aan BIO2. Voer eventueel alsnog het accreditatietraject uit (Subsidieportaal).
- Stel in overleg met DFEZ en eventueel FDC JenV hoe de controle op het verplichtingenbestand met de getekende beschikkingen plaatsvindt en neem deze werkwijze op in de beschrijving AO (Subsidieportaal).
- Maak vaart bij het afronden van een accountantsprotocol dat COPRO-proof is (DFEZ).

4.2 Doorontwikkeling FDC JenV en stelsel kwaliteitsborging nog verder in te vullen

Het einde van 2025 markeert het eerste boekjaar waarin het Financieel Dienstencentrum (FDC) JenV de AenM- en JenV-organisaties tijdens de hele financiële cyclus heeft ondersteund. Tot anderhalf jaar geleden voerden 2 afzonderlijke organisaties de taken van het FDC JenV uit. Voor wat betreft de reguliere administratieve ondersteuning is de totstandkoming van het FDC JenV een succes: de dienstverlening is op een vergelijkbaar niveau gebleven terwijl de toegenomen schaalgrootte de organisatie flexibeler en daarmee minder kwetsbaar maakt.

Tegelijkertijd blijft de beoogde doorontwikkeling vooralsnog bescheiden. Een groot deel van de voornemens in het jaarplan van het FDC JenV voor 2026 bestaat uit plannen die in 2025 niet gestart of niet afgerond konden worden. Het aantal onvervulde vacatures, dat het FDC JenV eerder als reden hiervoor aanvoerde, is verminderd. Het FDC JenV heeft gestuurd op een bezetting met minder inhuur en meer vaste medewerkers. De organisatie verwacht dat het stabiliserende effect daarvan ook de doorontwikkeling ten goede zal komen. Het FDC JenV weet nog niet zeker of het jaarplan 2026 volledig gerealiseerd kan worden. Gezien de personele taakstelling ligt uitbreiding van de formatie niet voor de hand. Wij ondersteunen de lijn van het FDC JenV om waar nodig te prioriteren. Wij adviseren om daarbij zowel voor ontwikkelmogelijkheden als risico's, de kans hierop en impact ervan expliciet te maken. Wellicht is het mogelijk tijd vrij te maken om elders nieuwe werkwijzen te ontwikkelen door (tijdelijk) te stoppen met bepaalde huidige werkzaamheden. Daarbij is belangrijk om de mogelijkheden van verdere automatisering en inzet van AI te verkennen.

In ons interim-rapport adviseerden wij DFEZ om invulling te geven aan een eerder aangekondigd stelsel voor kwaliteitsborging. In november 2025 heeft DFEZ hiertoe een goede eerste aanzet gepresenteerd. Het document 'Kwaliteitsborging Financiële Administratie JenV en AenM – binnen het domein van het FDC' noemt de belanghebbenden en de processen in de 1e,

2e en 3e lijn die in theorie samen het controlestelsel vormen. Een complexiteit is daarbij dat sommige AenM- en JenV-organisaties wel, en andere geen eigen interne auditafdeling hebben. Het document merkt daarom terecht op dat de controlelijnen specifieker benoemd moeten worden om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed te duiden. Ook moeten de instrumenten voor kwaliteitsborging zoals werkinstructies, procesbeschrijvingen en met name het IC-controleplan verder worden uitgewerkt en doorontwikkeld. Dat is nodig om de controles op termijn efficiënter en beter uit te voeren en dit op bepaalde aspecten ook voor alle organisaties tegelijkertijd te kunnen doen. Positief is dat het document ook voorziet in een escalatielijn naar de hoofddirecteur Bedrijfsvoering (HDBV). Dit is een belangrijke waarborg in het geval organisaties onvoldoende opvolging zouden geven aan bevindingen door het FDC JenV.

DFEZ ziet in het conceptdocument een opmaat naar meer risk-based werken en minder gegevensgerichte interne controles. Hierbij noemt het document de mogelijkheid dat de ADR desgewenst zou kunnen steunen op werkzaamheden in de 1e en 2e lijn. Wij onderschrijven deze ambitie maar zien die situatie als een stip op de horizon. Een helder stappenplan is nodig om deze werkwijze op de langere termijn te realiseren. Om tot een meer integrale kwaliteitsborging te komen, zou zo'n stappenplan ons inziens niet alleen betrekking moeten hebben op de verbeterpunten bij het FDC JenV, maar ook op die in de administratieve processen bij de organisaties zelf. DFEZ heeft ons laten weten met een van de agentschappen in gesprek te zijn om bij wijze van pilot risk-based werken te implementeren. Dit soort initiatieven kan in het stappenplan een plek krijgen. Wat betreft de verbeterpunten verwijzen we graag terug naar ons auditrapport 2023. Daarin schreven wij dat in het door JenV gehanteerde sturingsmodel veel verantwoordelijkheden decentraal zijn belegd. Wij signaleerden dat deze verantwoordelijkheden op bepaalde terreinen – zoals AO-beschrijvingen en het borgen van financiële kennis – niet altijd voldoende ingevuld worden en/of dat sprake is van grote variatie in verschijningsvorm, kwaliteit en actualiteit. Deze bevinding uit 2023 is nog steeds actueel. We benadrukken dat op het terrein van financieel beheer winst is te boeken door meer centrale coördinatie en regie op dergelijke onderwerpen. Uniformere werkwijzen zijn belangrijk wanneer de wens is processen verder te automatiseren en het aantal gegevensgerichte interne controles te verminderen. Het vergroot ook de kans dat de audit hierop kan steunen.

HDBV heeft aan DFEZ en FDC JenV gevraagd om de conceptversie verder uit te werken. Dit staat gepland voor het voorjaar van 2026.

Handelingsperspectief

- Breng bij prioritering binnen de doorontwikkeling de kans op en impact van zowel de risico's als de ontwikkelmogelijkheden in kaart. Verken in ieder geval de mogelijkheden van verdere automatisering en inzet van AI (FDC JenV).
- Werk het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie verder uit. Neem daarin een stappenplan op om op langere termijn een meer systeemgerichte IC en audit mogelijk te maken (DFEZ en FDC JenV).
- Uniformeer in samenhang met een dergelijk stappenplan geleidelijk specifieke aspecten van het financieel beheer (DFEZ).

4.3 Eerste stap gezet in beoordelen liquiditeitsprognose projecten van agentschappen

Sinds 2022 vragen wij aandacht voor het risico dat het moederdepartement de agentschappen bovenmatig bevoorschot. Met name wanneer het moederdepartement eenmalige bedragen voor projecten toekent, houdt het bij de uitbetaling soms onvoldoende rekening met de feitelijke liquiditeitsbehoefte bij die projecten. Op deze wijze geld 'parkeren' op de balans van een agentschap is in strijd met het budgetrecht van het parlement en onrechtmatig.

Begin september 2025 heeft DFEZ de procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld. In de beschrijving staat dat de DG's jaarlijks in september evalueren of een agentschap geld moet terugbetalen of dat de bevoorschotting juist moet worden verhoogd. DFEZ/CBU heeft in opdracht van het MT DFEZ de eerste evaluatie na invoering van dit nieuwe proces uitgevoerd. CBU heeft per agentschap een inschatting gemaakt van het risico op de mogelijkheid van parkeren van begrotingsgeld. Daaruit kwam naar voren dat dit risico met name bij CJIB speelt. Vervolgens is CJIB gevraagd een analyse van het financiële verloop van de verschillende projecten te maken. Deze analyse liet zien dat er een bedrag van redelijke omvang openstaat dat vóór het einde van de eerste vier maanden van 2026 nog niet nodig

is voor de uitvoering van de projecten. Het CJIB heeft 60% van dit overschot in 2025 aan de DG terugbetaald.

De evaluatie door CBU zien wij als een eerste goede stap richting monitoring van projectgelden bij agentschappen. CBU verwacht van de DG's dat zij de analyse die dit jaar bij het CJIB is toegepast, volgend jaar gebruiken bij de andere agentschappen. Dit geeft meer diepgang en uniformiteit in de analyse van de agentschappen. Om eventueel parkeren van gelden te voorkomen, moeten gelden die in de eerste vier maanden van het volgende jaar niet nodig zijn in het huidige jaar worden teruggestort en niet alleen teruggevorderd. Omdat de procesbeschrijving een nieuwe werkwijze heeft opgeleverd, heeft het MT DFEZ ervoor gekozen de analyse eenmalig door DFEZ te laten uitvoeren. Volgens de procesbeschrijving ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de evaluatie echter bij de DG's.

Op basis van het jaarplan kent het departement reguliere bijdragen aan agentschappen toe met een instemmingsbrief. Voor deze instemmingbrief hanteert de directie Eigenaarsadvisering een vast format. In de loop van het jaar stelt het departement meestal nog aanvullende bijdragen beschikbaar. Wij constateren dat het departement bijdragebrieven voor zulke aanvullende bijdragen niet altijd of niet altijd op tijd verstrekt. Ook blijkt uit de brief soms onvoldoende duidelijk waarvoor de bijdrage is bedoeld, of het om input- of outputfinanciering gaat en binnen welk tijdvak de bijdrage mag worden besteed. Daarnaast ontbreken soms afspraken over de verantwoording van de bestede gelden door het agentschap. Vaak vermeldt de bijdragebrief bovendien niet dat bij een specifieke (geoormerkte) bijdrage een terugbetalingsverplichting van toepassing is. Het bevordert helderheid en uniformiteit om een standaard format voor bijdragebrieven te gebruiken waar alle bovenstaande elementen in staan genoemd.

Handelingsperspectief

- Draag de evaluatie volgens de procesbeschrijving over aan de DG's en geef de analyse van het financiële verloop van de projecten van CJIB als format mee aan de andere agentschappen (DG's).
- Zorg voor terugstorting in het huidige jaar van gelden die aan het eind van het eerste tertaal van het volgende jaar (nog) niet nodig zijn. Dit is opgenomen in de procesbeschrijving (DG's).
- Hanteer een standaard format voor de bijdragebrieven (DG's).

4.4 Geen duidelijkheid over mogelijk IB-risico bij beheer ICT-middelen JIO

In ons interim-auditrapport schreven wij over het beheer van ICT-middelen door de Justitiële ICT-Organisatie (JIO). Het gaat onder andere om grote aantallen desktops, laptops, tablets en mobiele telefoons voor medewerkers van diverse JenV-organisaties. JIO koopt deze ICT-middelen in, registreert ze en reikt ze uit aan medewerkers. Wanneer de levensduur ervan verstreken is of als de medewerkers uit dienst gaan neemt JIO de activa weer in. De activalijst waarop de ICT-middelen geregistreerd staan bleek eerder niet actueel. Conform onze aanbeveling heeft JIO een belangrijke eerste inhaalslag gemaakt met het opschonen van de lijst. Ook is de organisatie begonnen met het periodiek vergelijken van de activalijst met AMDB/Topdesk. Voor 2026 staan vervolgacties gepland.

Als een medewerker uit dienst treedt, moet zijn of haar manager dat melden via Topdesk. Zo weet JIO dat het de ICT-middelen moet innemen. Maar volgens JIO geven de managers dit signaal soms niet of niet op tijd. Voor de eigen organisatie kan JIO hierop bijsturen door interne controles, maar voor medewerkers bij andere JenV-organisaties ontbreekt hiervoor de informatie. Daardoor is het mogelijk dat medewerkers nog over ICT-middelen beschikken terwijl ze niet meer bij een JenV-organisatie werken.

Wij hebben aanvullende werkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen of aan late inname van ICT-middelen een informatiebeveiligingsrisico verbonden is. JIO heeft ons nog niet kunnen aantonen dat het risico beperkt is. Dat heeft een aantal oorzaken. Een daarvan is het vraagstuk of JIO ook de toegang tot de ICT-systemen beheert of dat dit toegangsbeheer wordt uitgevoerd door JIO's opdrachtgevers. Een andere is of een beheerder bij een opdrachtgever een account bij uitdiensttreding direct kan afsluiten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen als de beheerder bij de opdrachtgever een signaal ontvangt vanuit P-Direkt over een uitdiensttreding. In nader overleg heeft JIO ons geïnformeerd dat zij weliswaar apparatuur levert aan de werknemers van opdrachtgevers, maar dat zij niet de toegang tot ICT-systemen beheert. De betekent dat JIO niet kan beoordelen of de legitimiteit van deze toegang geborgd wordt door informatie vanuit P-Direkt. Maar een opdrachtgever van JIO die zelf de toegang tot de ICT-systemen verstrekt (via de ICT-middelen van JIO) kan dit mogelijk wel. Naar aanleiding van deze

constatering hebben wij 10 opdrachtgevers van JIO schriftelijk benaderd met 6 additionele vragen. Zo hebben wij geprobeerd vast te stellen welke opdrachtgevers ICT-middelen afnemen bij JIO, wie de toegang tot systemen beheert en wat de globale procedures zijn om te waarborgen dat accounts tijdig worden afgesloten. Op grond van de reacties zien wij dat JIO meer betrokken lijkt bij het beheren van accounts van de opdrachtgevers dan de organisatie ons in eerste instantie heeft verteld. Ook valt op dat de procedures voor het accountbeheer bij elke opdrachtgever van JIO anders lijken te zijn. Als gevolg hiervan hebben wij niet tot een sluitende conclusie kunnen komen over het al dan niet bestaan van een IB-risico. Wij zijn van plan in het controlejaar 2026 dit onderwerp nader te onderzoeken.

4.5 Aantal schijnzelfstandigen bij JenV neemt verder af

De Tweede Kamer heeft de rijksoverheid via de motie-Boon opgeroepen alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat er per 1 januari 2025 geen schijnzelfstandigen werkzaam zijn bij de rijksdienst. Daarnaast moet de Kamer periodiek geïnformeerd worden over de voortgang van de afbouw van het aantal schijnzelfstandigen.

Het ministerie van JenV onderkent het belang hiervan en heeft het toezicht op de naleving geïntensiveerd. Voorafgaand aan iedere inhuur van een medewerker, wordt met behulp van checklists en HR-advies het risico op schijnzelfstandigheid beoordeeld. Verder wordt periodiek gecheckt of de betreffende persoon nog conform contract werkzaamheden uitvoert. Ook geldt sinds 1 januari 2025 een strikte uitzonderingsprocedure die JenV-organisaties als uiterste redmiddel kunnen inzetten bij dreigende risico's voor de bedrijfscontinuïteit. Organisaties kunnen daarnaast met fiscale vragen terecht bij een centraal contactpunt.

Het aantal potentiële schijnzelfstandigen is in de loop van het jaar verder afgenomen. De uitzonderingsprocedure werd aan het begin van het jaar nog veelvuldig toegepast maar het gebruik daarvan is ook verder afgenomen.

Aan het einde van 2025 lopen er bij meerdere onderdelen van het departement en de agentschappen nog contracten waarbij sprake is van een risico op schijnzelfstandigheid. Het grootste gedeelte hiervan betreft indirecte inhuur. HR en het centrale fiscale contactpunt hebben deze gevallen nog niet allemaal beoordeeld. Hierdoor bestaan er nog steeds financiële risico's op fiscaal en arbeidsrechtelijk gebied. Wanneer de overheid een persoon direct inhuurt – zonder tussenkomst van een tussenpartij – en deze persoon evident een schijnzelfstandige is, dan moet de overheid de persoon net zo behandelen als een vaste werknemer. Dit betekent onder andere het fiscaal correct inhouden en afdragen van loonheffingen en sociale premies. Ook kan deze persoon aanspraak maken op arbeidsrechtelijke voorzieningen zoals pensioenopbouw. Bij indirecte inhuur – via een intermediair of broker – ligt de verantwoordelijkheid voor deze aspecten primair bij de tussenpartij. Maar als de tussenpartij niet aan zijn verplichtingen voldoet, kan een ministerie of agentschap alsnog verantwoordelijk worden gehouden. Dat gebeurt dan op grond van inlenersaansprakelijkheid of civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor de schijnzelfstandigen die voor deze tussenpersonen werkzaam waren. Dit geldt wanneer het ministerie geen vrijwarende activiteiten heeft uitgevoerd. Vrijwarende activiteiten zijn maatregelen die het ministerie kan nemen om zichzelf te beschermen tegen het risico dat het aansprakelijk wordt gesteld voor niet-nagekomen verplichtingen door de tussenpartij.

In de rijksbrede rapportage aan de Tweede Kamer van december 2025 merkt het ministerie van Binnenlandse Zaken op dat binnen JenV informatie over externe inhuur niet centraal wordt geregistreerd. Dat maakt het verzamelen van juiste en volledige gegevens arbeidsintensief en tijdrovend.

Handelingsperspectief

- Bouw de inzet van schijnzelfstandigen zo snel mogelijk verder af (JenV-organisaties).
- Blijf actief monitoren op mogelijke schijnzelfstandigheid. Actualiseer periodiek de uitgangspunten van directe/indirecte inhuur en risico's op grond van inlenersaansprakelijkheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid (DFEZ).
- Evalueer en documenteer in overleg met HR en het centrale fiscale contactpunt alle nog niet beoordeelde gevallen waarbij een risico op schijnzelfstandigheid bestaat. Leg hierover tijdig en transparant verantwoording af aan de Tweede Kamer (HDBV).
- Investeer in het centraal en actueel registreren van externe inhuur om in de toekomst efficiënter en betrouwbaarder te kunnen rapporteren en tijdige risicodetectie mogelijk te maken (DFEZ).
- Voer vrijwarende activiteiten uit die passen bij

de risico's die de organisatieonderdelen lopen (JenV-organisaties).

4.6 Tijdigheid aanlevering ontnemingsmaatregelen sterk beïnvloed door ICT-verstoring

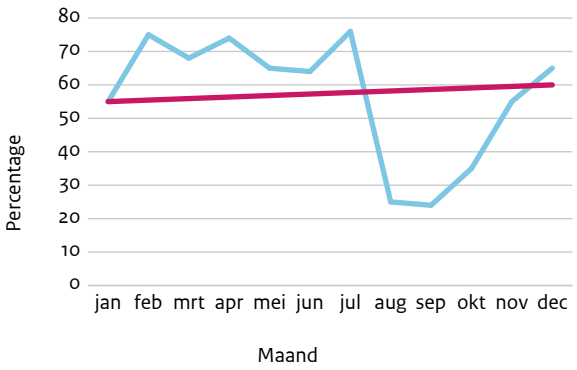
Onze eerdere bevinding over het openstaand recht hebben wij in 2024 opgelost verklaard. Reden daarvoor was de verbeterde interne beheersing die het OM in de eigen organisatie had gerealiseerd.

De naleving van de aanlevertijd van 14 dagen na dubbele onherroepelijkheid[1] van ontnemingszaken aan het CJIB is hierbij als resterend aandachtspunt benoemd. Als het OM zaken te laat doorgeleidt naar het CJIB (of de rechtbank naar het OM) wordt de uitvoering van de ontneming later gestart dan mogelijk zou zijn geweest. Bij overschrijding van de 14 dagen wordt niet voldaan aan de wettelijke termijn. De Algemene Rekenkamer heeft dit punt als tekortkoming gehandhaafd.

In 2025 heeft het OM analyses uitgevoerd om te achterhalen wat de oorzaken zijn dat ontnemingszaken niet tijdig worden aangeleverd aan het CJIB. Voor een deel blijkt dat te komen door technische en menselijke fouten bij het OM. Maar voor een belangrijk deel is een foutieve of niet tijdige aanlevering door de rechtbank oorzaak van de niet tijdige aanlevering aan het CJIB. Ook speelt mee dat in specifieke gevallen de verwerkingstijd van het OM parallel loopt aan de verwerkingstijd van de rechtbank, waardoor het in die gevallen in de praktijk lastig blijkt om tijdig aan te leveren bij het CJIB.

	31-12-2025	18-07-2025	31-12-2024
tot 14 dagen	60%	69%	55%
15 tot 28 dagen	12%	10%	21%
29 tot 42 dagen	7%	4%	9%
43 dagen tot 1 jaar	18%	14%	13%
>1 jaar	3%	3%	2%
	100%	**100%**	**100%**

Verloop tijdigheid 2025



Gedurende 2025 is het percentage tijdige aanlevering van 55% (eind 2024) gestegen naar 69% (medio juli 2025). Door de ICT-inbreuk van het OM in juli is het percentage tijdige aanlevering weer gedaald. Uiteindelijk is over 2025 60% tijdig bij het CJIB aangeleverd.

In de maand december is het percentage tijdige instroom gestegen en bedroeg dit ongeveer 65%. Toch zien we ook in december aan de categorie '43 dagen tot 1 jaar' nog de nasleep van de inbreuk.

Eerder deden wij verschillende aanbevelingen om het percentage tijdige aanlevering te verhogen. Deze herhalen wij hieronder, mede omdat als gevolg van de ICT-verstoring het effect van deze maatregelen nog onvoldoende zichtbaar is.

[1] Dubbele onherroepelijkheid = de situatie als zowel de uitspraak in de strafzaak als in de ontnemingszaak onherroepelijk zijn.

Handelingsperspectief

- zet de huidige overlegstructuren voort en analyseer doorlopend waar de oorzaak van de te late aanlevering bij het CJIB ligt. Om herhaling te voorkomen kan het wenselijk zijn om het proces in de keten aan te passen en hierover nieuwe afspraken met de ketenpartners over de naleving van de 14-dagentermijn te maken (OM, CJIB, DGO);
- zie strakker toe op de zaken die op zitting komen en wat de uitkomst van de zittingen is. Maak afspraken met rechtbanken over tijdige aanlevering en rappelleer/escaleer daarop waar nodig. Zorg intern voor scherpere sturing op de tijdige aanlevering aan het CJIB, zodat zaken niet blijven liggen binnen het OM. Stel een norm/prestatie-indicator vast voor de tijdige aanlevering en bewaak deze actief (OM).

4.7 Meer inzicht nodig in toekomstige verjaring van/begrotingeffecten door voorschotten Wet Terwee

Bij gerechtelijke vonnissen wijst de rechter soms schadevergoedingen toe aan slachtoffers. Nadat de schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden, heeft een veroordeelde heeft 8 maanden de tijd om aan zijn betalingsverplichting te voldoen. Wanneer de veroordeelde dat na die 8 maanden nog niet of niet helemaal heeft gedaan, keert de Staat het resterende bedrag uit aan het slachtoffer of diens nabestaanden. Daarna verhaalt de Staat het uitgekeerde bedrag en de verhogingen op de veroordeelde. Het CJIB is belast met zowel de uitkering als het verhaal. Het administreert de betreffende bedragen als vordering in zijn administratie.

Sinds de start van de voorschotregeling worden de voorschotten niet direct ten laste van de begroting gebracht. Een vordering blijft staan totdat zij niet meer verhaalbaar is door verjaring van het vonnis of door overlijden van de veroordeelde. De ervaring leert dat de vorderingen niet volledig worden voldaan. De afgelopen jaren is het saldo van de te verhalen voorschotten gestegen. De stijging wordt veroorzaakt door meer en hogere schadevergoedingen aan slachtoffers. Het CJIB heeft aangegeven dat bij een eventuele verdere uitbreiding van de reikwijdte van de voorschotregeling de openstaande voorschotten naar verwachting verder stijgen.

Het saldo van de nog te verhalen voorschotten bedraagt eind 2025 circa € 140 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit ongeveer100.000 individuele zaken en vorderingsregels. Op basis van de huidige administratieve vastleggingen is het voor het CJIB lastig om snel en eenduidig inzichtelijk te maken in welk jaar bepaalde te verhalen voorschotten verjaren. Daardoor is moeilijk in te schatten wat de financiële omvang is van de oninbare vorderingen die in de komende jaren ten laste van de begroting zullen moeten worden gebracht. De Voorschotregeling is in werking getreden in 2011 en de kans op verjaring van oudere te verhalen voorschotten neemt toe. In combinatie met het toenemen van het vorderingensaldo leidt dit ertoe dat ook het financiële risico toeneemt.

Het CJIB heeft in dat kader aangegeven dat het, om betrouwbare begrotingsinformatie te kunnen leveren, van plan is de managementinformatie verder te gaan verrijken op basis van meer gedetailleerde informatie. Het CJIB moet dit nog uitwerken. Het doel van de verrijking is dat de financiële omvang van toekomstige verjaringen van deze vorderingen beter ingeschat kan worden. Zo wordt de toekomstige begrotingsbelasting van verjaarde voorschotten beter inzichtelijk.

Handelingsperspectief

- Bewaak de voortgang van de (verrijking van de) managementinformatie bij het CJIB inzake het saldo uitgekeerde voorschotten van de Wet Terwee (DFEZ).
- Maak de verjaring van te verhalen voorschotten per begrotingsjaar inzichtelijk en maak tevens een inschatting van de oninbaarheid van de vorderingen per begrotingsjaar (CJIB).

4.8 Uitkomsten bekend van evaluatie Regeling audit committees van het Rijk

Op 1 december 2025 heeft het ministerie van Financiën het evaluatierapport over de Regeling audit committees van het Rijk uitgebracht. Daarin wordt aanbevolen om de instelling van een departementaal audit committee niet langer verplicht voor te schrijven. In de private sector vindt het gesprek over financieel beheer plaats in het audit committee en speelt het audit committee een steeds belangrijkere rol in governance en toezicht.

De ADR benadrukt het belang van structurele borging van aandacht voor financieel beheer op Bestuursraad-niveau. Dit is nodig om op dat niveau het goede gesprek te voeren over beheer, verantwoording en controle, zodat problemen in de toekomst worden voorkomen. De ministeries van Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie hebben laten weten toegevoegde waarde te zien in het handhaven van hun audit

committee in de huidige vorm. Wel hebben zij besloten om de frequentie van de bijeenkomsten terug te brengen naar 5 keer per jaar (4 reguliere vergaderingen en een werkbezoek), en bij het opstellen van de agenda te focussen op de taken zoals deze in de regeling genoemd staan.

4.9 Late aanlevering bedrijfsvoerings-paragraaf en FORZO leidt tot hoge eindejaarsdruk

Naar aanleiding van de jaarafsluiting 2024 vroegen wij in ons interim-rapport aandacht voor de tijdige oplevering en de kwaliteit van een aantal specifieke elementen van de jaarstukken. Onder 'jaarstukken' verstaan wij de diverse onderdelen van de departementale jaarverslagen, de jaarrekeningen van agentschappen en alle onderliggende bewijsstukken die nodig zijn voor onze controles. DFEZ heeft het eindejaarsproces in opzet goed geregeld en de jaarrekeningcontrole verloopt daardoor over het algemeen voldoende soepel. Dit gold echter niet voor:

- de controle van DJI, waar de jaarstukken de afgelopen jaren aanzienlijk later werden opgeleverd dan elders binnen het JenV-conglomeraat;
- de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) in het JenV-jaarslag 2024;
- de dossiervorming van de niet-financiële beleidsinformatie (NFBI).

Ondanks herhaalde aandacht en diverse interventies in 2025 zijn structurele verbeteringen op de eerste 2 aspecten nog niet of maar beperkt zichtbaar.

Wij ontvingen de afgelopen jaren van DJI pas een stabiele conceptjaarrekening rond 6 maart. Deze late aanlevering was in 2023 en 2024 deels verklaarbaar, door respectievelijk de invoering van het zorgprestatiemodel en een late beslissing van de Nederlandse zorgautoriteit over zorgtarieven. Een andere reden voor de vertraging is dat zorgaanbieders hun verantwoordingsinformatie tot uiterlijk half februari kunnen indienen. Daarna moet DJI nog controles en administratieve handelingen uitvoeren. De kosten forensische zorg (FORZO) zijn deels van invloed op de opbrengstverantwoording. Ze maken een belangrijk deel uit van de jaarrekening en de controle. Directie FORZO heeft een werkgroep ingesteld om de mogelijkheden tot versnelling in kaart te brengen. Deze werkgroep heeft oplossingen aangedragen om het interne proces te versnellen en specificaties voor het balansdossier te verbeteren, en deze maatregelen zijn ook geïmplementeerd. In de *prepared by* client-lijsten is een deadline van 24 februari afgesproken om de jaarrekening inclusief correcties aan te leveren. Voor 2025 is dit voor DJI niet haalbaar gebleken. Ondanks de verbeteringen in het interne proces is het tijdspad tussen de oplevering van een stabiele concept-jaarrekening op 6 maart en de afgifte van de controleverklaring op 13 maart te kort voor het uitvoeren van een kwalitatief goede controle inclusief review en verplichte kwaliteitstoetsing. Als het opleverproces niet verbetert, kan de ADR zijn controles mogelijk niet op tijd afronden. Dat kan als consequentie hebben dat het ministerie van JenV bij het ministerie van Financiën om uitstel moet vragen voor het indienen van de jaarverantwoording. Volledigheidshalve wijzen wij op het tijdspad dat de directie van de ADR voor ogen heeft om een kwalitatief goede jaarrekeningcontrole te kunnen waarborgen. Dit schema gaat uit van oplevering van een voldragen conceptjaarrekening per half februari. De jaarrekeningcontrole en het concept-auditrapport moeten afgerond zijn op 1 maart.

Naar aanleiding van ons interim-rapport heeft JenV het belang van tijdige en volledige oplevering van de BVP nadrukkelijk benoemd in de aanschrijving Jaarverslag 2025, die aan alle JenV- en AenM-organisaties wordt verzonden. Daarbij heeft het tevens gewezen op het belang van goede dossiervorming, ook bij de niet-financiële beleidsinformatie. DFEZ heeft het onderwerp bovendien geagendeerd in de Bestuursraad. Het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf is de verantwoordelijkheid van de DFEZ-coördinatoren. Zij hebben ons laten weten dat de aanlevering van benodigde documenten, wegingsverslagen en managementparagrafen ondanks de grotere aandacht wel iets beter was dan vorig jaar, maar nog steeds ernstig achterliep. Escalatie via de directeuren DFEZ richting DG's heeft daarin nog onvoldoende verschil gemaakt. De late en onvolledige aanlevering leidde tot een verhoogde druk op de coördinatoren en een onvolledige conceptversie van de BVP voor de Brede Bestuursraad. Wij hebben de tekst van de BVP niet kunnen beoordelen op het moment dat DFEZ daar oorspronkelijk voor gepland had. Ook de versie voor de bewindspersonen werd aanzienlijk later aan hen aangeboden dan op basis van de planning was beoogd.

Handelingsperspectief

- Tref concrete maatregelen om het oplevermoment van de concept-jaarrekening DJI inclusief alle correcties substantieel te vervroegen. Mogelijk kan er een goede inschatting worden gemaakt van de overlopende post forensische zorg op basis van de facturatie tot eind januari. Als er onvoldoende mogelijkheden lijken te zijn om vervroeging DJI-intern te realiseren, verken dan vroeg in 2026 ook de mogelijkheden om in overleg met zorgaanbieders tot vervroeging te komen (DJI);
- Evalueer het BVP-totstandkomingsproces 2025 en voer aanvullende maatregelen in om meer urgentie te creëren. Organiseer tijdig een kick-offbijeenkomst met alle medewerkers die bij het proces betrokken zijn. Maak expliciete afspraken over vervanging bij ziekte en escalatie. Zorg ervoor dat de tekst van de bedrijfsvoeringsparagraaf uiterlijk 7 maart volledig gereed is (DFEZ).
- Bevorder vanuit bestuurlijk niveau de tijdige aanlevering van BVP-gerelateerde documenten door DG-onderdelen en overige JenV-organisaties door (a) er actief op toe te zien dat medewerkers deelnemen aan genoemde kick-offbijeenkomst, (b) vervangingsafspraken vooraf vast te laten leggen en te delen met DFEZ, en (c) de medewerkers in de DG-kolom vooraf en tijdens het proces rechtstreeks aan te (laten) spreken bij niet-naleven van deadlines (DG's).

Bijlagen

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 33

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording 38

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan: de minister van Justitie en Veiligheid

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel
Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2025 van het ministerie van Justitie en Veiligheid gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid over 2025 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

De financiële overzichten bestaan uit:
- de departementale verantwoordingsstaat over 2025 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2025 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2025 met de toelichting daarbij;
- de in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de overzichten over 2025 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel
Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2025 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Justitie en Veiligheid zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd
In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2025 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan
Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden bezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie, zijn omgeving en het interne beheersingssysteem binnen dit ministerie, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluit aan bij hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf (p. 97 en verder) van het departementale jaarverslag. Het ministerie heeft in 2025 verder gewerkt aan de concernbrede frauderisicoanalyse. Ten behoeve van een jaarlijkse actualisering van dit document bevraagt het ministerie de JenV-organisaties, waaronder de agentschappen en het financieel dienstencentrum (FDC) JenV, met betrekking tot de door hen uitgevoerde fraude- en corruptie-risico-analyse. Daarbij blijft JenV de organisaties stimuleren om de fraude- en corruptie-risico's – waar dit nog niet gebeurde – van een inschatting op kans en impact te voorzien en de ingerichte beheersmaatregelen vast te leggen.

Wij hebben geëvalueerd of frauderisicofactoren aanwezig waren, die konden leiden tot een risico op een afwijking van materieel belang als gevolg van fraude. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van deze frauderisico's.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben risicogericht vastgesteld dat boekingen in de financieel-administratieve systemen plaatsvinden onder adequate functiescheiding, en aanvullend data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Hierbij hebben wij o.a. aandacht besteed aan handmatige boekingen van zekere omvang met een ongebruikelijke combinatie van rekening en transactietype of geboekt door een ongebruikelijke verwerker. Verder hebben wij de zakelijke beweegredenen onderzocht van significante transacties met de baten- en lastenagentschappen, en overige verbonden partijen en andere transacties die ongebruikelijk lijken, waaronder transacties met onduidelijke onderliggende behoeftestelling. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's bij de verantwoording van (bijvoorbeeld onvolledige) opbrengsten (interne fraude) bij de baten- en lastenagentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Hierbij zijn we nagegaan of er voldoende functiescheiding aanwezig is en de juiste grondslagen en afgrenzing zijn gehanteerd. Voorts hebben wij journaalboekingen gecontroleerd van posten die mogelijk buiten het reguliere proces om in de financiële administratie zijn verantwoord. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op wederrechtelijk onttrekken van financiële middelen door medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, bijbehorende baten- en lastenagentschappen en diensten en eventuele derden. Wij onderzoeken daarom jaarlijks opzet, bestaan en werking van het autorisatiebeheer van de gebruikte financieel-administratieve systemen, en in het bijzonder de betaalorganisatie waaronder het beheer van crediteurenstamgegevens. Bij onze gegevensgerichte werkzaamheden stellen wij vast dat aan de juiste crediteuren is betaald. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikt over een database van (vermoedens van) integriteits-schendingen, waaronder schendingen van financiële aard. Het ministerie informeert de ADR elk tertaal actief of financiële integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Aanvullend spreken wij meerdere malen per jaar met de Coördinator Integriteit; onder andere over mogelijke signalen van fraude, opvolging die daaraan gegeven wordt en activiteiten die het ministerie ontplooit om integere omgang met personen, geld, goederen en data te bevorderen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij opzet, bestaan en werking beoordeeld van de maatregelen die Justitie en Veiligheid heeft getroffen om inkopen en aanbestedingen rechtmatig, waaronder op objectieve wijze, tot stand te brengen. Bij het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij onder andere beoordeeld of toereikend bewijs van levering aanwezig is. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden) waartegen onvoldoende wordt opgetreden, bij de toekenning en vaststelling van subsidies en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O-beleid. De uitkomsten van deze werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude bij dienstverleningsprocessen waarbij baten- en lastenagentschappen en diensten van het ministerie van Justitie en Veiligheid aan burgers producten (besluiten, verklaringen) verstrekken die een economische waarde vertegenwoordigen. Bij onze controle besteden wij aandacht aan de aansluiting tussen aantallen producten en gerapporteerde opbrengsten alsmede aan de wijze waarop organisaties waarborgen dat eventuele quasi-goederen op gecontroleerde wijze worden beheerd. Voor zover niet reeds afgedekt door onze werkzaamheden inzake volledigheid van opbrengsten, betreft dit risico's waarbij een eventueel financieel effect relatief gering zal zijn. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (aanbieding jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de bedrijfsvoeringsparagraaf, met uitzondering van de in paragraaf 1 daarvan opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de voorgeschreven bijlagen.

Daarnaast bevat het jaarverslag van het ministerie van Justitie en Veiligheid twee departement-specifieke bijlagen, welke tevens deel uitmaken van de andere informatie.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.[2]

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

[2] Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport. Dit betreft de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2025, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

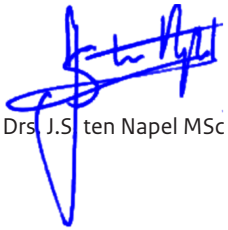
- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;[3]
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarin opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

[3] Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij communiceren met de met governance belaste personen van het ministerie van Justitie en Veiligheid onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 13 maart 2026

Auditdienst Rijk



Drs. J.S. ten Napel MSc RA

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Controle getrouw beeld financiële overzichten

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Controle op frauderisico's

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door één of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden).

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties van één persoon bij meerdere WNT-instellingen (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in paragraaf 1.1 van de Regeling Controleprotocol WNT 2025. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Onderzoek beheer

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Ten behoeve van het selecteren van de in het kader van de certificerende functie te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Ook vanuit de IT-beheersing kunnen onderwerpen naar voren komen die niet alleen de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening raken. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2025 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd.

Wij kennen een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de inschatting van de impact hiervan op het financieel, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersingsmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het management is ervoor verantwoordelijk om de risico's die wij signaleren in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die het ministerie moet beheersen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

Openbaarmaking

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten. De minister van Justitie en Veiligheid dient dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 20 mei 2026, te plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Colofon

Auditrapport 2025
Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

Datum
13 maart 2026

Kenmerk
2026-0000060926

Fotografie
Loes van der Meer

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag