



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Auditrapport 2021 Dienst Justitiële Inrichtingen

Definitief

## Colofon

Titel	Auditrapport 2021 Dienst Justitiële Inrichtingen
Uitgebracht aan	(Interim hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen)
Datum	29 maart 2022
Kenmerk	2022-0000108671

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Omvangrijke bevindingen in het financieel en materieel beheer van DJI ....</b>	<b>4</b>
1.1	Ontwikkelingen en uitdagingen DJI.....	4
1.2	Gevolgen COVID-19.....	4
1.3	Financiële overzichten: controleverklaring met beperking .....	4
1.4	Bevindingen en aandachtspunten in het financieel beheer.....	5
1.5	Doel en doelgroepen.....	5
1.6	Verspreidingskring.....	5
1.7	Leeswijzer .....	5
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag .....</b>	<b>6</b>
2.1	Controleverklaring .....	6
2.2	Omvang financiële stromen en standen.....	6
2.3	Overschrijding van rapporteringstolerantie comptabele rechtmatigheid .....	7
<b>3</b>	<b>Onrechtmatigheden in het financieel beheer door slechte aantoonbaarheid prestatielevering .....</b>	<b>8</b>
3.1	Inleiding .....	8
3.2	Bevindingen in het financieel en materieel beheer.....	8
3.3	Factuurcontroleproces voldoet niet aan de gestelde eisen en moet herzien worden..	9
3.4	Inkooponrechtmatigheden door fouten in het inkoopproces en geïmporteerde fouten .....	10
3.5	Ondanks verbetering ontbreken onderbouwingen van toelagen en declaraties in personeelsdossiers .....	11
3.6	Beveiligingsrisico's zijn nog niet opgelost, door uitstel van implementatie van Network Access Control.....	11
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen.....</b>	<b>12</b>
4.1	Inleiding .....	12
4.2	Vertraging van de implementatie administraties nieuwe bekostigingssystematiek forensische zorg verdient aandacht .....	12
4.3	Zorgelijke zorgaanbieders in de forensische zorg kunnen leiden tot imagoschade ..	12
4.4	AVG-implementatie blijft achter .....	13
4.5	Toenemende achterstanden in IT-investeringen.....	13
<b>5</b>	<b>Ondertekening.....</b>	<b>15</b>

# 1 Omvangrijke bevindingen in het financieel en materieel beheer van DJI

## 1.1 Ontwikkelingen en uitdagingen DJI

DJI voert, als onderdeel van de executieketen, de door de rechter opgelegde straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit. Ze is verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg aan justitiabelen en werkt aan voorbereiding op terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. DJI heeft in 2021 gestaan voor grote uitdagingen. Zo is de beheersing van risico's rondom het Corona-virus wederom een uitdaging geweest met ook een grote weerslag op de bedrijfsvoering. Daarnaast spelen er uitdagingen als de implementatie van wetstrajecten, personeelstekorten, ziekteverzuim, de capaciteits- en huisvestingsproblematiek en tekorten bij Justitiële Jeugdinstellingen. Er zijn daarnaast aanzienlijke investeringen nodig voor vernieuwingen en doorontwikkeling in IT. Ook zijn er grote ontwikkelingen in de bedrijfsvoering binnen o.a. de forensische zorg die gezien de omvang en complexiteit risicovol zijn.

## 1.2 Gevolgen COVID-19

Ook in 2021 hebben de Coronamaatregelen (COVID-19) grote gevolgen gehad voor de maatschappij als geheel en de financiën en de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. DJI heeft maatregelen genomen om verspreiding van het coronavirus zoveel mogelijk te voorkomen en de kans op besmetting te verkleinen. De implementatie van de Corona-maatregelen heeft tot verhoging van de kosten geleid. Deze zijn gerelateerd aan investeringen in zaken als mondkapjes en plexiglas, maar ook aan investeringen om communicatie en bezoek via internet mogelijk te maken. Daarnaast moest rekening worden gehouden met maximale groeps grootte en de bewaking en het toezicht dat hierbij passend is. Deze kosten betreffen de eigen instellingen van DJI, maar zorgen ook voor verhoogde kosten in de forensische zorg bij particuliere zorginstellingen. Bedrijfsvoeringstaken zijn ook in 2021 voor zover mogelijk op afstand uitgevoerd. Dit heeft uitdagingen met zich meegebracht in de communicatie over en de organisatie van bedrijfsvoeringstaken.

## 1.3 Financiële overzichten: controleverklaring met beperking

Wij hebben een controleverklaring met beperking afgegeven bij de jaarrekening 2021 van het agentschap DJI.

Een controleverklaring met beperking houdt in dat met uitzondering van de beperking de in de jaarrekening opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de grootte en samenstelling van het vermogen en van de baten en lasten in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften. Op grond van onze werkzaamheden komen wij tot de conclusie dat de mogelijke gevolgen van eventuele niet-gedetectedeerde afwijkingen voor de financiële overzichten van materieel belang kunnen zijn maar geen diepgaande invloed kunnen hebben<sup>1</sup>.

De beperking is veroorzaakt doordat het niet mogelijk was voldoende geschikte controle-informatie te verkrijgen omtrent het aantonen van geleverde prestaties onderliggend aan de betaalde facturen.

---

<sup>1</sup> Zie: Nadere voorschriften controle- en overige standaarden 705:7b

#### 1.4 **Bevindingen en aandachtspunten in het financieel beheer**

De bevindingen die wij rapporteren omtrent het financieel beheer zijn veelal ook reeds in voorgaande jaren gerapporteerd. Echter, het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden is dit jaar aanzienlijk groter, met name in het factuurcontroleproces.

In hoofdstuk 3 lichten we de bevindingen nader toe. Samengevat gaat het om de volgende zaken:

1. Het factuurcontroleproces voldoet niet aan de gestelde eisen en moet herzien worden
2. Er zijn inkooponrechtmatigheden van materiële omvang door een sjabloonfout, fouten in het inkoopproces en geïmporteerde fouten
3. Ondanks verbetering ontbreken onderbouwingen van toelagen en declaraties in personeelsdossiers
4. Beveiligingsrisico's zijn nog niet opgelost, door uitstel van implementatie van Network Access Control

Daarnaast zijn er enkele overige onderwerpen die wij niet kwalificeren als een bevinding, maar die wel de aandacht van het management vragen:

1. Vertraging van de implementatie administraties nieuwe bekostigingssystematiek forensische zorg vraagt aandacht
2. Zorgelijke zorgaanbieders rondom de kwaliteit van hun beheersing in de forensische zorg kunnen leiden tot imagoschade
3. AVG-implementatie blijft achter
4. Toenemende achterstanden in IT-investeringen

#### 1.5 **Doel en doelgroepen**

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij op verzoek van de hoofddirecteur DJI als interne auditdienst van het Rijk bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de hoofddirecteur DJI en wordt ook verstrekt aan de directeur Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van J&V. Het rapport wordt verder toegezonden aan het Audit Committee DJI en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

#### 1.6 **Verspreidingskring**

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

#### 1.7 **Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de jaarrekening (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 4).
- ondertekening (hoofdstuk 5)

## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

Wij hebben een controleverklaring met beperking afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het baten-lastenagentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V).

Naar ons oordeel geeft de jaarrekening uitgezonderd de mogelijke effecten van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf 'De basis voor ons oordeel met beperking' een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen van baten-lastenagentschap Dienst Justitiële Inrichtingen op 31 december 2021, van de baten en lasten over 2021 en balansmutaties over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijking van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de financiële overzichten als geheel bedraagt 2% van de baten voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld. Er is een controleverklaring met beperking afgegeven omdat het bedrag aan fouten en onzekerheden gezamenlijk hoger is dan 2% van de baten.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van het agentschap en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in het belang van het agentschap als dat van belanghebbende gebruikers van het intern jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

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 of het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

### 2.2 Omvang financiële stromen en standen

De omvang van de financiële stromen en standen voor het baten-lastenagentschap blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen en standen

• € 1000,-	2021	2020
Totaal baten	2.660.749	2.479.793
Totaal lasten	2.695.469	2.565.272
Saldo van baten en lasten	-34.720	- 85.479
Totaal activa	488.526	442.741
Totaal passiva (excl. eigen vermogen)	489.976	471.466
Totaal eigen vermogen	-1.450	-28.725

### 2.3

#### **Overschrijding van rapporteringstolerantie comptabele rechtmatigheid**

De leiding van het baten-lastenagentschap Dienst Justitiële Inrichtingen rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het intern jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden van de baten, lasten en balansmutaties over 2021 gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstolerantie (2% van de baten).

## 3 Onrechtmatigheden in het financieel beheer door slechte aantoonbaarheid prestatielevering

### 3.1 Inleiding

In 2021 hebben wij onderzoek verricht naar de volgende processen van het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties:

- Proces personeelsbeheer
- Inkoopbeheerproces
- Betaalproces
- Factuurcontroleproces voorafgaand aan betaalbaarstelling van facturen
- Proces bekostigen forensische zorg
- Verantwoordingsproces

De normen waaraan wij toetsen zijn:

- 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 administratie(s).

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het gevoerde financieel en materieel beheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties.

### 3.2 Bevindingen in het financieel en materieel beheer

Er zijn aanzienlijke aandachtspunten in het financieel beheer die dringend verbetering behoeven. Zo zijn er aanzienlijke fouten en onzekerheden geconstateerd in de controles rondom de verwerking van inkoopfacturen en in het inkoopproces.

In de onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van onze bevindingen omtrent het financieel en materieel beheer van DJI over het jaar 2021. Dit is het tweede jaar dat bevindingen op deze wijze worden gepresenteerd. Om de ontwikkeling in bevindingen in de tijd te kunnen volgen is ter vergelijking de weging van bevindingen uit het voorgaande jaar weergegeven. Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> DJI is een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daardoor kunnen bevindingen van DJI ook bevindingen zijn in het auditrapport van het begrotingshoofdstuk VI Justitie en Veiligheid. Echter de weging zal altijd per auditrapport in context van de gehele organisatie plaatsvinden. Hierdoor kunnen er onderling verschillen in gewicht en frequentie bestaan.



Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Beheerproces	Bevinding opgenomen in 2021	Weging 2021	Weging 2020
Beheer betaalbaar stellen facturen	Factuurcontroleproces voldoet niet aan de gestelde eisen en moet herzien worden	▲	■
Inkoopbeheer	Inkooponrechtmatigheden door een sjabloonfout, onjuistheden in het inkoopproces en geïmporteerde fouten	■	●
Personeelsbeheer	Voorzichtige verbetering P-beheer	●	●
IT general controls	Beveiligingsrisico's zijn door uitstel implementatie Network Access Control nog niet opgelost	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

### 3.3 Factuurcontroleproces voldoet niet aan de gestelde eisen en moet herzien worden

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor de juiste en volledige factuurcontrole. Met betrekking tot het controlejaar 2021 zien wij dat de controle op aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes onvoldoende zorgvuldig plaatsvindt en dat prestatieverklaringen te vaak niet, of niet volledig, of niet direct kunnen worden opgeleverd. In 37 van de 120 door ons gecontroleerd gevallen voldoen de prestatieverklaringen niet aan de te stellen eisen. Hierdoor bestaat het risico dat DJI betaalt voor goederen of diensten die niet of niet volledig conform opdracht zijn geleverd.

Om onverschuldigde betalingen en daaruit voortvloeiende financiële schade te voorkomen, mogen volgens de bestaande regelgeving alleen facturen worden betaald waarbij conform de afspraken (bijv. overeengekomen tarieven) is gefactureerd en prestatielevering heeft plaatsgevonden. Uitzonderingen hierop zijn vooruitbetalingen en voorschotbetalingen.

De geschetste tekortkomingen leiden ertoe dat wij delen van uitgaven als onrechtmatig moeten aanmerken of de rechtmatigheid niet kunnen vaststellen. Als van een substantieel bedrag aan facturen de levering niet kan worden vastgesteld, komt de getrouwheid van de cijfers in de DJI-jaarverantwoording in het geding.

DJI geeft aan dat het door het grote aantal locaties en de daar aanwezige technische infrastructuur moeizaam is om de onderbouwing van de prestatielevering voorafgaand aan de betaling van de factuur op gestructureerde wijze in de administratie op te nemen. Tevens is het volgens DJI in sommige gevallen, op grond van AVG-regels niet wenselijk om bewijsstukken in het ERP-systeem op te nemen, wanneer deze bijzondere persoonsgegevens bevatten.

De ADR controleert achteraf steekproefsgewijs of de facturen rechtmatig zijn betaald. Hiertoe verstrekt de afdeling Audit van DJI de bewijsstukken aan de ADR en gaat na of er opvallende punten zijn. Ook gaat de afdeling Audit na of de prestatieverklaring binnen DJI aanwezig is, c.q. probeert deze zichtbaar te reconstrueren.

Wanneer de ADR-steekproef wordt afgezet tegen het aantal DJI-locaties, beslaat deze op jaarbasis gemiddeld 2 tot 3 facturen per locatie. Daarnaast worden er door DJI nauwelijks tot geen *eigen* controles uitgevoerd op aanwezigheid van stukken en de kwaliteit van controles op contractvoorwaarden. Dit is niet bevorderlijk voor de

administratieve basishygiëne van dit proces; individuele justitiële instellingen krijgen laat of weinig feedback over de wijze waarop zij hun deel van de administratie voeren.

Alhoewel wij begrip hebben voor het feit dat de decentrale organisatie en de deels bijzondere persoonsgegevens die verwerkt worden, voor een uitdaging zorgen, ontslaat dit DJI niet van de verantwoordelijkheid om het factuurwerkingsproces zodanig te herorganiseren, dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan (rechtmatigheid en controleerbaarheid). In het afgelopen jaar hebben wij hier onvoldoende invulling in gezien. DJI heeft aangegeven in 2022 op basis van de nieuwe kaderstelling van DFEZ een verbetertraject te hebben ingezet.

De omvang van het totaal aan fouten en onzekerheden was in 2021 zodanig groot dat wij bij de jaarrekening van DJI een controleverklaring met beperking hebben moeten afgeven.

#### Wij adviseren:

- het proces rondom factuurverwerking zodanig te herorganiseren dat afdoende beheersmaatregelen zijn getroffen om de factuurcontrole op een juiste wijze uit te voeren en de rechtmatigheid van de uitgaven te borgen. Hierbij zou alleen *bij hoge uitzondering* betaald mogen worden zonder dat de feitelijke prestatieverklaring inclusief de onderbouwingen in de administratie aanwezig is. Bij aantoonbare beletselen op grond van de AVG, raden wij aan om de betreffende bewijsstukken bijvoorbeeld buiten het administratieve systeem, maar wel op (een) centrale locatie(s) bij DJI te bewaren en zichtbaar te controleren. Controles op aanwezigheid van bewijsstukken zouden idealiter elke maand moeten plaatsvinden.

### **3.4 Inkooprechtmatigheden door fouten in het inkoopproces en geïmporteerde fouten**

Naast tekortkomingen in de factuurverwerking, constateerden wij dat in 2021 de opties tot verlenging van contracten niet zijn gespecificeerd in de aanvraag en dat het model van de nadere overeenkomst van ICT-inhuur is aangepast. Op grond van de regelgeving hebben wij alle betreffende verlengingen en de hieraan gerelateerde kosten als onrechtmatig moeten aanmerken. Om deze bevinding in de toekomst te beperken, geeft DJI aan dat zij momenteel bezig is om alle verlengingen voor ICT-inhuur opnieuw aan te besteden. Ook heeft DJI laten weten dat het model inmiddels is aangepast.

Wij hebben voorts geconstateerd dat het inkoopproces op een aantal punten niet voldoet en wij hebben daarom op dit proces aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd. Hieruit zijn meerdere aanvullende onrechtmatigheden naar voren gekomen, met name in het traject van de minicompetities. De aanvraag aan de markt is in meerdere gevallen niet meer aantoonbaar. Daarnaast is er tot gunning overgegaan aan partijen waarvan de aanbidding niet voldeed aan de gestelde eisen.

Tenslotte heeft DJI zelf in 2021 fouten en onzekerheden m.b.t de rechtmatigheid geconstateerd in de inkoop. Deze komen voort uit situaties die niet door DJI voorzien of voorkomen hadden kunnen worden.

### **3.5 Ondanks verbetering ontbreken onderbouwingen van toelagen en declaraties in personeelsdossiers**

DJI heeft in 2021 aanvullende beheersingsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van het P-beheer te verhogen. In opzet achten wij het huidige stelsel van beheersingsmaatregelen voldoende. Uit onze jaarrekeningcontrole blijkt qua werking een eerste voorzichtige verbetering. In 2022 zullen we vaststellen of de verbetering in de werking zich heeft doorgezet.

Uit controles zoals ketencontrole, de IKB-bonnencontrole, de controle op structureel bezwarende functies en doorlopende toelagen kwamen minder bevindingen naar voren dan in 2020. Hoewel de omvang is teruggebracht zijn er fouten en onzekerheden geconstateerd in dienstreisdeclaraties, woon-werkverkeer, vergoedingen 'van werk naar werk', in doorlopende toelagen en overbezoldiging.

Ook in 2021 misten we nog vaak de onderbouwingen van toelagen en declaraties in de personeelsdossiers. Bij navraag zijn deze wel aangeleverd.

In het najaar van 2021 heeft P-Direkt een signaleringslijst ontwikkeld om de volledigheid van de P-dossiers te monitoren. Op basis van deze signaleringslijsten zijn dossiers gecontroleerd en gecompliceerd. De verwerkingstijd om P-dossiers te vullen is weliswaar lang, maar de verplichte documenten blijken meestal wel in bezit te zijn van de organisatie. Wij adviseren om met betrekking tot de dossiervorming meer uitleg te geven aan HR-functionarissen en managers.

De interne beheersing wordt bemoeilijkt door onder andere de complexiteit<sup>3</sup> van de Dienst Justitiële Inrichtingen. In de P-Direkt-systemen zijn nog niet alle technische mogelijkheden benut om foutenrisico's weg te nemen, zoals het instellen van grensbedragen, verplichte velden en toelichtingen. De P-regelgeving en Cao-bepalingen geven met 'kan-bepalingen' de manager ruimte om beslissingen te nemen. Het gaat hierbij om de voorwaarden voor het toekennen van een hogere salarisschaal dan de formatieschaal, het toekennen van bepaalde toelagen en declaraties, de periode waarvoor dat plaatsvindt en de vastlegging daarvan in het dossier. Juist op deze punten is van belang dat actieve monitoring op onderbouwing van managementbeslissingen plaatsvindt om eventuele excessieve of onrechtmatige vergoedingen tijdig te adresseren.

Gezien de in 2021 gemaakte stappen door DJI adviseren wij om in de controle en monitoring meer de focus te laten leggen op de uitschieters in de combinatie van toelagen en declaraties. Data-analyse kan helpen om dat effectief en efficiënt te doen. Wij zijn bereid om met DJI mee te denken hoe data-analyse hierbij zou kunnen worden inzet.

### **3.6 Beveiligingsrisico's zijn nog niet opgelost, door uitstel van implementatie van Network Access Control**

De ADR heeft onderzoek gedaan naar de opzet van de General IT Controls (GITC's). We hebben geconstateerd dat in opzet de GITC's op vrijwel alle aspecten voldoen aan de daaraan te stellen eisen. In 2022 plannen we de GITC's op werking te testen.

We vragen er aandacht voor dat de implementatie van de Network Access Control (NAC) op het kantoor netwerk dat nog niet is gerealiseerd. Met NAC kan de toegang tot het netwerk worden beperkt tot alleen endpoint-apparaten (zoals bijvoorbeeld laptops) die voldoen aan het veiligheidsbeleid van DJI.

---

<sup>3</sup> Deze complexiteit hangt samen met het grote aantal geografisch gespreide vestigingen, organisatie-specifieke regelgeving en de mate waarin toelagen voorkomen.

## 4 Overige onderwerpen

### 4.1 Inleiding

Tijdens ons onderzoek komen we ook zaken tegen die nadrukkelijk geen bevinding in het financieel of materieel beheer zijn, maar die naar onze mening wel de aandacht van het management behoeven. Dit gaat met name om toekomstige ontwikkelingen met mogelijke risico's of grote impact. In dit hoofdstuk zijn deze overige onderwerpen toegelicht.

### 4.2 Vertraging van de implementatie administraties nieuwe bekostigingssystematiek forensische zorg verdient aandacht

Op 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op een nieuwe bekostigingssystematiek, het Zorgprestatiemodel (ZPM), voor bijna de hele geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de forensische zorg (FZ). Hiermee zijn de prestatiegronden op basis waarvan maandelijks gefactureerd zal worden, gewijzigd. De implementatie van het ZPM vergt aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers en van de directie Forensische Zorg (dForZo) in onder andere de applicatie FCS. Landelijk bestaan zorgen over de tijdige realisatie van deze aanpassingen, met name met betrekking tot de facturatie. Problemen in de tijdige realisatie kunnen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de facturatie. Dit zal vervolgens gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de beheersing en de verantwoording bij de zorgleveranciers en ook bij de verzekeraars, waaronder DJI. Inmiddels staat vast dat de factureringsfunctionaliteiten pas in de loop van 2022 zullen worden geïmplementeerd.

Door de late implementatie van de factureringsfunctionaliteit zal pas in de loop van 2022 blijken hoe betrouwbaar de facturering door de zorgaanbieders uit de onderliggende registraties is. Vanwege het grote aantal mutaties en de omvangrijke bedragen die hiermee gemoeid zijn, is op dit moment nog niet in te schatten wat het hiermee gemoeide risico zal zijn. Gezien de omvang van de financiële stroom forensische zorgkosten kan de impact wel aanzienlijk zijn. DForZo onderkent de noodzaak om in nauw contact te blijven met de zorgaanbieders en IT-leveranciers om samen met op landelijke niveau betrokken partijen te bewaken dat de implementatie van zowel de registratie- als de factureringsfunctionaliteiten voor het ZPM succesvol verloopt en dat daarmee het risico op onrechtmatige betalingen door dForZo zoveel als mogelijk wordt gemitigeerd. DJI heeft aangegeven noodscenario's en plannen te hebben voor hoe geacteerd zal worden in het geval de implementatie bij één of meerdere zorgaanbieders niet volgens plan verloopt. We adviseren deze plannen in een eenduidig kader te formaliseren.

### 4.3 Zorgelijke zorgaanbieders in de forensische zorg kunnen leiden tot imagoschade

Inmiddels is uit reviews en informatie vergaard door DJI gebleken dat de beheersing omtrent de rechtmatige declaratie van kosten door zogenaamde "zorgelijke zorgaanbieders" bijzondere aandacht behoeft. DJI onderneemt op deze categorie aanbieders gerichte actie met bijvoorbeeld materiële controles, of het niet verlengen van inkoopcontracten. Wij zijn positief over de acties en de aandacht door dForZo voor deze zorgelijke zorgaanbieders.

Op basis van de signalen over de zorgelijke zorgaanbieders is het de vraag of voortzetting van dergelijke contractrelaties maatschappelijk verantwoord is. Berichten over dergelijke instellingen halen in negatieve zin regelmatig de media. Wij adviseren DJI bij de overweging van continuering van deze contractrelaties de potentiële imagoschade mee te wegen.

#### 4.4 **AVG-implementatie blijft achter**

Sinds mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. DJI heeft aangegeven ook aan het eind van 2021 nog niet gereed te zijn met de implementatie en te verwachten dat dit ook eind 2022 niet het geval zal zijn. De AVG heeft in 2021 wel meer aandacht gekregen. Zo zijn bij DJI 21 privacy officers aangenomen.

DJI werkt vanuit haar aard met veel en deels ook zgn. "bijzondere" persoonsgegevens zoals bijvoorbeeld gezondheids- en strafrechtelijke gegevens. Indien omissies in de AVG-implementatie leiden tot datalekken, kan dat potentieel ernstige financiële gevolgen hebben. Wij begrijpen dat de AVG-implementatie bemoeilijkt wordt door de veelheid aan gehanteerde systemen en legacy-problematiek, maar dit ontslaat DJI niet van haar verantwoordelijkheid op dit punt.

##### Wij adviseren:

- vast te stellen of sprake is van AVG-risico's die met voorrang geadresseerd moeten worden, en met betrekking hiertoe extra activiteiten, middelen en monitoring in te zetten zodat maatregelen eind 2022 geïmplementeerd kunnen zijn;
- voor onderdelen van de AVG-implementatie die noodgedwongen langer zullen duren, vast te stellen dat sprake is van beperkte en/of geaccepteerde risico's, en voorts wel erop toe te blijven zien dat implementatieplannen een duidelijke einddatum kennen en ook uiterlijk op deze datum daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

#### 4.5 **Toenemende achterstanden in IT-investeringen**

DJI heeft in haar meerjarige IT-plan aangegeven dat haar IT-systemen sterk verouderd zijn en daarmee het belang aangekaart om meerjarig intensief te zullen moeten investeren in IT. Dit betekent dat zij de komende 3 tot 5 jaar voor forse technische uitdagingen en grote investeringen staat om deze legacy-systemen te vervangen door nieuwe IT-systemen. Verouderde IT-systemen en IT-infrastructuur kunnen leiden tot kwetsbaarheden op het gebied van informatiebeveiliging en impact hebben op de snelheid waarmee nieuwe wetten kunnen worden ingevoerd en voorts op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Dit alles kan leiden tot significante maatschappelijke en bestuurlijke problemen.

Om de investeringen te kunnen realiseren zijn volgens DJI het beschikbare ICT-budget en de omvangrijke portefeuille IT-projecten belangrijke knelpunten. DJI geeft aan dat als het budget verder terugvalt er geen ruimte meer zal zijn voor vernieuwing en dat ook de instandhouding van de huidige situatie ernstig in het gedrang komt. DJI heeft de bovenstaande IT-problematiek geagendeerd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Door krappe budgetten heeft DJI zich de afgelopen jaren gefocust op de hoogstnoodzakelijke IT-activiteiten. Afhankelijk van de budgetruimte zal er in de besluitvorming rekening worden gehouden met verschillende scenario's variërend van een 'uiterst minimum' tot een 'stabiel scenario'. Om grip te houden op de realisatie heeft DJI aandacht voor monitoring. Er zijn prioriteringssessies gehouden en er wordt maandelijks gerapporteerd over de realisatie en het vermoedelijk beloop.



## 5 Ondertekening

Den Haag, 29 maart 2022

Auditdienst Rijk, projectleider





---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00