



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport baten-lastenagentschap 2022 Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Definitief

Colofon

Titel	Interim-auditrapport baten-lastenagentschap 2022 Dienst Justitiële Inrichtingen
Uitgebracht aan	Directeur-Generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
Datum	11 oktober 2022
Kenmerk	2022-0000250629

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Algemeen—4
1.2	Doel en doelgroepen—4
1.3	Verspreidingskring—4
1.4	Leeswijzer—4
2	Samenvatting—5
2.1	Opvolging bevindingen auditrapport 2021—5
2.2	Vertraagde facturatie leidt mogelijk tot grote onzekerheid in de controle—5
2.3	Belangrijke ontwikkelingen—5
3	Opvolging bevindingen auditrapport 2021—7
3.1	Inleiding—7
3.2	Bevindingen in het beheer uit 2021—7
3.3	Voortgang op de bevindingen uit 2021—8
3.3.1	Effecten van het verbeterplan op het factuurcontroleproces nog niet zichtbaar—8
3.3.2	Onrechtmatigheden binnen het inkoopproces leiden mogelijk ook dit jaar tot overschrijding van de tolerantie—9
3.3.3	Succesvolle pilots p-beheer, procesverbetering door effectieve communicatie—11
	Nieuwe bevindingen en ontwikkelingen—13
4	Inleiding—13
4.1	Bevindingen Forensische zorg—13
4.2	Vertraagde facturatie leidt mogelijk tot ernstige onzekerheden in de controle—13
4.2.1	Herziening van controleprotocollen ForZo 2022 is nog niet afgerond—14
4.2.2	Continuïteit bedrijfsvoering—14
4.3	Structureel financieringstekort—14
4.3.1	Algemene Verordening Gegevensbescherming—15
4.4	Aantoonbaar voldoen aan de AVG is een langlopend traject—15
4.4.1	
5	Ondertekening—17

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van de jaarrekeningcontrole over 2022 van de Dienst Justitie Inrichtingen (DJI) hebben verricht. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2023 worden gerapporteerd in het auditrapport 2022, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2022 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer.

1.2 Doel en doelgroepen

Het rapport is opgesteld voor de Directeur-Generaal van de DJI en wordt tevens verstrekt aan het Audit Committee DJI, de directeur Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van J&V en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 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. Voor de ADR uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open Overheid. Het rapport dient binnen vier weken op de website van de rijksoverheid geplaatst te worden door DJI, 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.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van de onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 1);
- de opvolging van de bevindingen 2021 uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 2);
- Nieuwe bevindingen en ontwikkelingen (hoofdstuk 3).

2 Samenvatting

In dit hoofdstuk geven wij een samenvatting van de voortgang op de bevindingen uit het auditrapport 2021. Daarnaast behandelen wij de belangrijkste ontwikkelingen in 2022 die kunnen leiden tot nieuwe beheerbevindingen vanuit onze wettelijke controletaak. Ook eventuele overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering zullen wij hier benoemen.

2.1 Opgvolging bevindingen auditrapport 2021

DJI heeft in 2022 een project ingericht ter verbetering van het financieel beheer. Het project is gericht om het proces van de factuurcontrole en het inkoopbeheer te verbeteren en te borgen. Gezien het moment van het finaliseren van de verbeterplannen is het nog te vroeg om significante verbeteringen te kunnen vaststellen. DJI acht het waarschijnlijk dat ook in 2022 de rapporteringstolerantie agentschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) overschreden zal worden door onrechtmatige inkopen die grotendeels veroorzaakt worden door geïmporteerde fouten. Wel zien wij dat de nodige verbeteracties in gang zijn gezet. Wij benadrukken hierbij nog het belang van het inrichten van controles op de juistheid van de prijzen en de kwaliteit van de prestatieverklaringen in het factuurverwerkingsproces.

2.2 Vertraagde facturatie leidt mogelijk tot grote onzekerheid in de controle

Op 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op het zorgprestatie-model (ZPM), een nieuwe bekostigingssystematiek voor bijna de hele GGZ en een deel van de forensische zorg. Implementatie hiervan vergt aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers. De facturatie kon niet tijdig worden gerealiseerd, zodat een deel van de FZ-zorgaanbieders nog niet kan factureren. Als de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders niet kan worden vastgesteld, kan deze onzekerheid de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening van DJI en die van het ministerie van Justitie en Veiligheid raken. Directie ForZo erkent de geschetste risico's en volgt de ontwikkelingen in 2022 nauwgezet. Mede op advies van de ADR is de directie ForZo onlangs gestart met het opstellen van scenario's om voorbereid te zijn op mogelijke omstandigheden bij de jaarafsluiting.

2.3 Belangrijke ontwikkelingen

PWC heeft in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van de huidige taken van DJI in de komende 10 jaar. PWC concludeert dat DJI kampt met een omvangrijk en in de komende jaren oplopend financieel tekort op huisvesting, ICT en personeel. Inmiddels zijn extra middelen beschikbaar gemaakt om het financieel tekort te verminderen. Voor het resterende structureel tekort van oplopend tot €187 miljoen in 2032 worden aanvullende maatregelen getroffen¹. PWC concludeert tevens dat de informatievoorziening binnen DJI en de drie partijen binnen het agentschapsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar niet op orde is en dat er geen consequent gebruik wordt gemaakt van het sturing- en bekostigingsmodel. DJI zal samen met het bestuursdepartement werken aan een nieuw kostprijsmodel en verwacht op basis van de resultaten uit de agentschapsdoorlichting in 2023 met concrete maatregelen te komen om de informatievoorziening te verbeteren.

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 858

In 2022 is een roadmap Informatiebeveiliging en Privacy (IB&P) opgesteld en zijn verschillende acties in gang gezet die doorlopen tot 2026. Met de stopzetting van 2 grote IT-projecten komt de haalbaarheid om binnen afzienbare termijn te voldoen aan de privacy voorschriften in het gedrang. Volgens DJI zijn ook nog niet alle verwerkingen van persoonsgegevens geregistreerd en moet de monitoring op beheersmaatregelen nog worden ingericht.

3 Opvolging bevindingen auditrapport 2021

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze jaarrekeningcontrole onderzoeken wij of de door ons geselecteerde processen van het beheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Onder beheer verstaan we het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Regeling financieel beheer van het Rijk.

In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de bevindingen die wij medio maart 2022 hebben gerapporteerd in ons auditrapport 2021.

3.2 Bevindingen in het beheer uit 2021

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen in het beheer ultimo 2021. Selectie van de processen vindt plaats op basis van het belang en de in die processen onderkende risico's. 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.

Figuur 1: overzicht bevindingen per ultimo 2021

Beheerproces	Bevinding	2020	2021
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	●	●
General IT Controls	Beveiligingsrisico's zijn door uitstel implementatie Network Access Control nog niet opgelost	●	●

▲ ernstig ■ gemiddeld ● licht ✓ opgelost

Met betrekking tot de bevindingen uit 2021 vindt in het interim-auditrapport geen nieuwe weging plaats maar wordt slechts de voortgang op de bevindingen gerapporteerd. Voor de mogelijk nieuwe bevinding t.a.v. de forensische zorg wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1

3.3 Voortgang op de bevindingen uit 2021

3.3.1 *Effecten van het verbeterplan op het factuurcontroleproces nog niet zichtbaar*

Vorig jaar rapporteerden wij een ernstige bevinding ten aanzien van de factuurcontrole. De aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes vinden onvoldoende zorgvuldig plaats en prestatieverklaringen worden vaak niet, of niet volledig, geregistreerd in Leonardo. Het uitvragen van stukken verliep moeizaam en stukken werden niet of niet volledig opgeleverd. Dit heeft in 2021 geleid tot fouten in de getrouwheid en rechtmatigheid die mede resulteerde in een controleverklaring met beperking over 2021.

In 2022 heeft DJI een project ter verbetering van het financieel beheer ingericht. In juli is het verbeterplan definitief gemaakt waarbij verschillende actiepunten zijn gedefinieerd. Er is per 1 april een nieuwe kaderstelling en werkinstructie prestatieverklaren opgesteld en gecommuniceerd richting de organisatie. Daarnaast wordt er een groot aantal roadshows gehouden, waarvan er een aantal al zijn gehouden, om de belangrijkste aandachtspunten in het inkoopbeheer en de nieuwe kaderstelling nader toe te lichten.

De ADR voert in 2022 wederom een steekproef uit. Tot op heden hebben wij enkele bevindingen die de getrouwheid en/ of rechtmatigheid raken als gevolg van onjuiste prijzen die zijn doorberekend. Gezien het moment van de implementatie van maatregelen is het nog te vroeg om zichtbare verbetering te kunnen waarnemen op het registreren van achterliggende stukken ter onderbouwing van de prestatieverklaring.

Ter verbetering van het financieel beheer rondom de factuurcontrole vragen wij aandacht voor het volgende:

Risicoanalyse en interne controle:

DJI heeft op strategisch niveau risico's geïdentificeerd. Daarnaast heeft de afdeling concern-control een verbetermatrix opgesteld waarin bevindingen en aandachtspunten zijn geformuleerd die volgen uit audit/onderzoeksrapportages van de ADR en de interne afdeling Audit. In de verbetermatrix is ook de voortgang op de actiepunten toegelicht. In dit document is geen risicoanalyse opgenomen met een weging ten aanzien van de impact en waarschijnlijkheid om de juiste prioriteiten te kunnen stellen aan de door te voeren maatregelen.

De afdeling concern control heeft in 2022 controles uitgevoerd op o.a. het juist invullen van de tekstuele toelichting (volzin) in Leonardo door de prestatieverklaarder en bevindingen teruggekoppeld aan betrokkenen. Er is nog verbetering mogelijk op de monitoring van het factuurcontroleproces, specifiek de controle op de prijzen en de kwaliteit van de prestatieverklaringen.

Autorisaties Leonardo

DJI ontvangt periodieke uitzonderingsrapportages van DFEZ over de autorisaties in Leonardo. Voor wat betreft de functiescheiding op processtap-niveau (van reeds verwerkte crediteurenposten) is een aantal combinaties van handelingen geconstateerd die niet zijn toegestaan. Het betreft een combinatie van bevoegdheden bij Leonardo-gebruikers (bevoegdheid prestatieverklaarder én budgethouder, bevoegdheid supervisor én budgethouder). De rapportage uit 2022 en 2021 laat meer dan 300 afwijkingen zien bij meer dan 90 gebruikers. Op het totaal van het aantal verwerkte facturen is het aantal afwijkingen gering maar het risico kan hoog zijn als omvangrijke facturen worden goedgekeurd waarbij functiescheiding ontbreekt.

Tot op heden konden deze afwijkingen niet worden uitgezocht omdat gebruikersnamen niet zichtbaar zijn in de rapportages. Van belang is om de oorzaak van deze afwijkingen te achterhalen en hier een structurele oplossing voor te vinden.

3 way match instellingen Leonardo

Bij de inrichting van een 3-way match in het systeem wordt de juistheid van de factuur geautomatiseerd gecontroleerd op basis van de inkooporder en de goederenontvangst (prestatieverklaring). De inrichting van de 2- en 3-way match instellingen kunnen op verschillende niveaus worden ingericht en is complex. Het is daarom belangrijk om een goede vastlegging te maken van de gekozen inrichting met een onderbouwing waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Onlangs is er een memo opgesteld met (type) leveranciers waarbij de 2-way match mag worden toegepast. Interne controle op de juiste inrichting van 2 en 3 way match kan meer gestructureerd worden uitgevoerd en vastgelegd.

De afdeling audit voert een onderzoek uit naar de opzet van het factuurverwerkingsproces waarbij ook gekeken wordt naar de autorisaties en inrichting van de 3-way match. Wij zijn nog in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek.

Advies:

Wij zien mogelijkheden om het financieel beheer verder te verbeteren ter ondersteuning van de factuurverwerking door het uitvoeren van risicoanalyse, het versterken van de interne controles o.a. op juistheid van de prijzen, de kwaliteit van de prestatieverklaringen, de inrichting van autorisaties/ functievermengingen en de 2/3 way matchinstellingen in Leonardo.

Een aantal van deze controles zijn al gedeeltelijk opgepakt.

3.3.2 Onrechtmatigheden binnen het inkoopproces leiden mogelijk ook dit jaar tot overschrijding van de tolerantie

In het afgelopen jaar rapporteerden wij een gemiddelde bevinding t.a.v. het inkoopbeheer. In 2022 heeft het Inkoop Uitvoering Centrum (IUC) een verbeterplan opgesteld als onderdeel van het project verbetering financieel beheer. Dit heeft nog niet geleid tot zichtbare resultaten of producten omdat de oplevering is gepland in oktober 2022. De belangrijkste bevindingen in 2021 waren:

- Uitnutting van Rijksbrede raamovereenkomsten niet tijdig inzichtelijk
- Sluiten van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten onder Rijksbrede raamovereenkomsten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt
- Gunning aan partijen waarvan de aanbidding niet voldeed aan de gestelde eisen
- Uitvraag aan de markt bij minicompenties niet (volledig) aantoonbaar
- Inhuur van ZZP'ers buiten de raamovereenkomst (verpleegkundigen)

Uitnutting Rijksbrede raamovereenkomsten

Het Rijksinkoopstelsel kent voor het inkopen van generieke diensten en goederen momenteel een organisatiestructuur van een groot aantal inkoopcentra en inkoopcategorieën, die zijn verdeeld over de verschillende ministeries. De ministeries kopen dus voor elkaar in. De categoriemanager is opdrachtnemer en is verantwoordelijk voor het realiseren van het categorieplan. De categoriemanager geeft opdracht aan het eigen Inkoop Uitvoerings Centrum (IUC) voor het uitvoeren van de aanbestedingen die zich binnen de eigen categorie voordoen en houdt de regie op deze contracten.

In 2021 heeft de ADR vastgesteld dat de verlengingsoptie niet was gespecificeerd in de offerteaanvraag en in de nadere overeenkomst van ICT inhuur contracten. Dit heeft in 2021 tot onrechtmatigheden geleid. In 2022 is het model van de nadere overeenkomst van ICT inhuur aangepast. Echter is de maximale waarde van de

raamovereenkomst overschreden, waardoor de uitnutting op het ICT-inhuur contract nog steeds tot onrechtmatigheden leidt.

Doordat dit relatief laat gemeld werd door de categoriemanager kon er niet tijdig een nieuwe aanbesteding plaatsvinden. IUC verwacht dat dit tot een toekomstige onrechtmatigheid zal leiden van circa EUR 50 mln. in 2022, waarvan EUR 20 mln. voor JIO. Volgens de Commissie rechtmatigheid en advies (CREA) lijst t/m 30 augustus 2022 is er voor circa EUR 32,5 mln. aan facturen betaald op deze raamovereenkomsten, waarvan 12,5 mln. voor JIO.

Categoriemanager van de ICT inhuur overeenkomsten is het Ministerie van Economische Zaken (EZK). DJI is enige afnemer van dit contract voordat JIO zelfstandig werd waardoor DJI deze overschrijding zelf had kunnen constateren. In het geval dat er meerdere afnemers zijn is er nog geen Rijksbreed beleid of handreiking voor het beheersen van de uitnutting op Rijksbrede raamovereenkomsten. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er in de Rijksbrede raamovereenkomsten soms specifieke bepalingen zijn opgenomen die lastig te toetsen zijn door de IUC. Denk bijvoorbeeld aan een maximale netto-opslag van een tussenpersoon op de kostprijs van een leverancier. Betere afstemming is nodig om dit te voorkomen².

Sluiten van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt

In eerdere jaren zijn er onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten gesloten (geïmporteerde fouten) door categoriemanagers als gevolg van onder andere een lopende bezwaarprocedure. De eerste percelen van deze overbruggingsovereenkomst zijn sinds 27 mei 2022 rechtmatig gegund. Een aantal andere contracten en de daaronder hangende percelen lopen nog onrechtmatig door, zoals Interim Management Organisatie Advies (IMOA). De verwachting is dat het aantal rechtmatigheidsfouten in 2023 verder zal verminderen. De onrechtmatigheid vanuit de CREA, is tot en met augustus 2022 EUR 7,5 mln.

Gunning terwijl niet voldaan is aan de voorwaarden

In 2021 hebben wij vastgesteld dat de gunning niet altijd in overeenstemming was met de offerte-uitvraag. Dit heeft tot onrechtmatigheden geleid. Bij het uitzetten van een proces (de uitvraag aan de markt) onder raamovereenkomsten moet een duidelijke omschrijving en afbakening van de opdracht worden opgenomen. Vervolgens is het noodzakelijk dat bij de beoordeling de toets plaats vindt of aan de vereisten is voldaan om tot gunning over te gaan. Mogelijke oorzaken van de onrechtmatigheden zijn de vele personele wisselingen binnen het IUC en de werkdruk. Als door omstandigheden een ander het inkoopdossier moet overnemen is er onvoldoende inzicht in wat eerder is gedaan. Daarnaast ontbreekt er in sommige gevallen een overkoepelend beeld bij de inkopers wat kan worden verbeterd door een goede overdracht en het versterken van de kennis bij de teams.

Uitvraag minicompenties niet volledig gedocumenteerd

Vorig jaar hebben wij vastgesteld dat bij minicompenties de offerte uitvraag aan de markt niet altijd volledig aanwezig was in de inkoopdossiers. De inkoopdossiers dienen in overeenstemming met de interne procedure te worden opgeslagen in CTM en op de G-schijf maar in de praktijk worden niet alle stukken hier opgeslagen. Mogelijke oorzaak hiervan is dat er door de vele nieuwe collega's bij het IUC er onduidelijkheid bestaat over de procedures hieromtrent. In 2022 zijn er in samenwerking met de ADR een aantal workshops gehouden waarbij de medewerkers zijn geïnformeerd over de geconstateerde bevindingen. Gezien het

² De directeur Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) in zijn hoedanigheid van chieft procurement officer Rijk (CPO) is de kadersteller op stelselniveau en ambtelijk verantwoordelijk voor de werking van het Rijksinkoopstelsel. De CPO is voorzitter van de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) en stelt ten behoeve van de werking van het stelsel rijksbrede kaders en handreikingen op, stemt deze af binnen Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGOO) en legt ze ter advisering voor aan de ICIA. De kaders worden vastgesteld door de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR); de handreikingen door de CPO zelf.

moment van opstellen van het verbeterplan is het op dit moment nog niet mogelijk om zichtbare verbetering vast te stellen op dit punt.

Inhuur van ZZP'ers buiten de raamovereenkomst (verpleegkundigen)

In voorgaande jaren signaleerde het IUC via de CREA lijst onrechtmatige inkopen van ZZP'ers buiten de bestaande raamovereenkomsten voor zorgpersoneel. Door de krappe arbeidsmarkt werden ZZP'ers waaronder verpleegkundigen buiten de raamovereenkomst ingehuurd. In mei 2023 gaat een nieuwe raamovereenkomst voor zorgpersoneel in. Het oude contract loopt echter af in maart waardoor er een overbruggingsperiode is van 2 maanden. In 2023 wordt daarom een tijdelijke toename van onrechtmatigheden verwacht die na ingangsdatum van de nieuwe raamovereenkomst waarschijnlijk zal afnemen.

Vermoedelijke overschrijding rapporteringstolerantie

In 2022 zijn er door de ADR en door het IUC al diverse onrechtmatigheden vastgesteld. Met de geconstateerde fouten vanuit de Crea wordt een overzicht opgesteld van de door DJI zelf geconstateerde fouten. De door IUC vastgestelde onrechtmatigheden op basis van de CREA lijst per 30 augustus 2022 zijn EUR 37,8 mln.

Met de inschatting gemaakt door IUC voor het ICT-inhuurcontract (incl. JIO) en andere onrechtmatigheden wordt de rapporteringstolerantie van het ministerie van Justitie en Veiligheid van EUR 77 mln. waarschijnlijk overschreden in 2022.

Op basis van ons uitgevoerde onderzoek adviseren wij het volgende:

- *Versterk de kennis en samenwerking binnen de inkoopteams en draag zorg voor een uniforme vastlegging van de inkoopdossiers.*
- *Pas bij de beoordeling van het gehele inkoopproces 4-ogenprincipe toe en laat een andere inkoper deze beoordeling zichtbaar vastleggen op basis van een checklist.*
- *Zie toe op het ontwikkelen van Rijksbreed beleid voor het bijhouden en tijdig kunnen acteren op uitnutting van de Rijksbrede contracten (ICBR/CPO) zodat een nieuwe aanbesteding tijdig in gang kan worden gezet om geïmporteerde fouten te voorkomen.*

3.3.3

Succesvolle pilots p-beheer, procesverbetering door effectieve communicatie

In voorgaande jaren rapporteerden wij een lichte bevinding vanwege ontbrekende onderbouwingen van toelagen en declaraties in personeelsdossiers, in 2021 zagen wij een lichte verbetering ten opzichte van eerdere jaren. De bevindingen uit onze controle zijn tot op heden beperkt waarbij nog een aantal berekeningen van toelagen ontvangen moet worden. We zien een dalende trend in het aantal onrechtmatigheden in de afgelopen jaren.

Interne controle p-beheer

In 2022 heeft DJI een verbeterplan, een matrix toelagen/ vergoedingen en een checklist 'nieuwe medewerker' opgesteld om het personeelsbeheer verder te verbeteren. Daarnaast is er een pilot uitgevoerd ten aanzien van interne controles. In de pilotfase zijn 4 instellingen betrokken. De evaluatie van de pilot was positief en zal in september 2022 over heel DJI worden uitgerold. De interne controles door SSC DJI HRM zijn niet gewijzigd maar het rechtstreeks contact met, en de ondersteuning van de managers is verbeterd. Resultaten van controles worden teruggekoppeld aan de leiding van de locaties, door een rapportage op het intranet van DJI en via een P&O dashboard. Daarnaast voert de afdeling audit ook controles uit op het p-beheer.

Onboarding nieuwe medewerkers

Eind 2021 is de pilot Onboarding gestart, met als doel een duurzaam proces voor een efficiënte indiensttreding van een nieuwe medewerker bij DJI. In 2021 was sprake van 2 pilotorganisaties. In 2022 is dit uitgebreid naar 5 locaties.

In Q4 2022 wordt een voorstel voor DJI brede implementatie ter interne besluitvorming voorgelegd. Het onboardingloket maakt deel uit van het traject en draagt bij aan het ontlasten van de managers bij indienstredingsadministratie, het creëert 1 centraal aanspreekpunt voor de kandidaat (nieuwe medewerker) en zorgt voor een eenduidig, volledig, vlot en effectief indienstredingsproces.

Communicatie

De communicatie is verder verbeterd door het plaatsen van extra informatie op intranet, direct contact met de managers, het onboardingsloket en het aanbieden van trainingen aan leidinggevendenden binnen DJI met aandacht voor het indienstredingsproces en het toekennen van toelagen.

4 Nieuwe bevindingen en ontwikkelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste ontwikkelingen die kunnen leiden tot nieuwe beheerbevindingen vanuit onze wettelijke controletaak. Ook gaan we in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen over het beheer, die in maart 2023 worden gerapporteerd in ons auditrapport 2022 kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse bevindingen.

4.2 Bevindingen Forensische zorg

4.2.1 *Vertraagde facturatie leidt mogelijk tot ernstige onzekerheden in de controle*

Op 1 januari 2022 is landelijk overgegaan op een nieuwe bekostigingssystematiek (ZPM) voor bijna de hele GGZ en de forensische zorg (FZ). De implementatie van ZPM vergt aanpassingen in de ICT-systemen van de zorgleveranciers. Landelijk bestonden vorig controlejaar al zorgen over de tijdige realisatie van deze ICT-aanpassingen en inmiddels is gebleken dat een groot aantal zorgaanbieders nog niet kan factureren. De directie ForZo loopt hierdoor reële risico's die mogelijk de strekking van de controleverklaring van DJI raken en zelfs die van het ministerie van Justitie en Veiligheid als geheel, indien de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders niet kan worden vastgesteld.

Het is van groot belang dat ForZo het scenario in kaart brengt als zorgaanbieders ook aan het einde van het jaar nog niet kunnen factureren, rekening houdend met alle aspecten van de interne beheersing (inclusief de boekhoudkundige verwerkingswijze). Daarnaast zal een gedegen proces moeten worden ingericht om de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de verkregen verantwoordingsinformatie van zorgaanbieders te kunnen controleren en valideren. ForZo erkent de risico's en volgt de ontwikkelingen in 2022 nauwgezet. Tot op heden is dit nog niet geformaliseerd in uniforme werkinstructies maar hier wordt door ForZo wel hard aan gewerkt met alle betrokken partijen.

Tot eind augustus zijn circa 400 facturen via het factuurcontrolesysteem (FCS) verwerkt met een totaal van circa EUR 46 mln. Van de verwerkte facturen is circa EUR 17 mln. (37%) afgekeurd. Het is nog onduidelijk waar de oorzaak ligt van de afkeuring: bij de zorgaanbieder of aan het FCS-systeem.

De vertraging met betrekking tot de facturatie heeft ertoe geleid dat 18 zorgaanbieders extra zijn bevoorschot door ForZo (circa EUR 100 mln.) om continuïteitsproblemen te voorkomen, bovenop de initiële bevoorschotting van EUR 228,5 mln. Wanneer de facturering laat op gang komt eind 2022, zal er in korte tijd ook een omvangrijk bedrag aan verrekeningen moeten plaatsvinden met de eerder betaalde vooruitbetalingen. Doordat het aantal te verrekenen facturen in Leonardo en de tijdsdruk steeds meer toeneemt en er een hoog percentage facturen wordt afgekeurd en mogelijk handmatig zal worden goedgekeurd in FCS, bestaat hierdoor ook een toenemend risico op fouten in de rechtmatigheid en de getrouwheid in de jaarverantwoording.

Als extra aandachtspunt benoemen wij de 3-tal zorgaanbieders die inmiddels is overgegaan op Horizontaal Toezicht (HT). Deze aanbieders hebben onder de oude systematiek aangetoond een toereikend stelsel van interne beheersing te hebben. Omdat nog geen facturering heeft plaatsgevonden, kan de werking van de interne beheersing bij deze aanbieders nog niet volledig worden aangetoond. De

beheersmaatregelen zijn echter zodanig ingericht dat de juistheid van registratie zoveel mogelijk is gewaarborgd. Voor deze zorgaanbieders geldt voorts nog dat een controleverklaring bij de omzetverantwoording ontvangen dient te worden. ForZo/JJI is in overleg om dit op termijn te laten vervallen voor de HT zorgaanbieders.

Advies:

- *Voer op korte termijn een oorzakenanalyse uit op de afgekeurde facturen zodat mogelijke knelpunten tijdig opgelost kunnen worden.*
- *Werk concrete scenario's uit voor zorgaanbieders die niet (volledig), of pas heel laat, kunnen factureren inclusief de interne beheersing die door DJI wordt ingericht om de verantwoordingsinformatie te valideren.*

4.2.2 *Herziening van controleprotocollen ForZo 2022 is nog niet afgerond*

Onder de oude DBBC-systematiek werden de controleprotocollen jaarlijks herzien. Vanwege de overgang naar ZPM zullen de controleprotocollen voor 2022 aangepast moeten worden, omdat de ZPM-systematiek wezenlijk afwijkt van de DBBC-systematiek. ForZo/JJI is sinds juni in gesprek met de NBA en een vertegenwoordiging van grote forensische zorgaanbieders over de inrichting van de accountantscontrole en daaraan verbonden controleprotocol. Tot op heden is deze herziening van het controleprotocol nog niet afgerond. Om de controle op de omzetverantwoordingen 2022 uit te voeren, zullen de externe controlerende accountants tijdig moeten worden geïnformeerd over welke toetspunten zij bij de controle in acht moeten nemen. ForZo/JJI streeft naar publicatie van definitieve controleprotocollen in november. In verband met de al gememoreerde vertraging van de ZPM-facturatie bestaat er een mogelijkheid dat de omzetverantwoordingen van de zorgaanbieders via een Work-around tot stand worden gebracht. Wanneer de accountants niet tijdig worden geïnformeerd over de te hanteren toetspunten bestaat het risico dat zij niet goed in staat om de omzetverantwoordingen te controleren, met mogelijke risico's voor de kwaliteit van de controles en/of de controleverklaringen als gevolg. ForZo/JJI is zich bewust van dit risico en is al actief in overleg met de NBA om het controleprotocol ZPM te herzien.

Wij adviseren om de controleprotocollen met hoge prioriteit aan te passen.

4.3 **Continuïteit bedrijfsvoering**

4.3.1 *Structureel financieringstekort*

PWC heeft in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van de huidige taken van DJI in de komende 10 jaar. PWC concludeert dat DJI kampt met een omvangrijk en in de komende jaren oplopend financieel tekort van 201 miljoen in 2022 tot 398 miljoen in 2032, op een totale begroting van zo'n 2,6 miljard euro. Deze tekorten raken DJI als geheel. Het gaat met name om tekorten op huisvesting, ICT en personeel. In de voorjaarsnota is EUR 40 mln. beschikbaar gesteld in 2022, dat oploopt naar een structureel bedrag van €170 miljoen vanaf 2026. Aanvullend is een structureel bedrag van €40 miljoen vanaf 2026 binnen de J&V begroting vrijgemaakt. Voor het resterende structurele tekort van oplopend EUR 187 mln. in 2032 worden aanvullende maatregelen getroffen zoals het bevriezen van de capaciteit waardoor bespaart kan worden op nieuwe gebouwen en renovaties, zie hiervoor de kamerbrief van 23 september 2022.

PWC stelt dat de financiële informatievoorziening tussen de 3 partijen binnen het agentschapsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar) niet op orde is, dit geldt ook voor de financiële informatievoorziening binnen DJI, benodigde investeringen en kostenniveaus waren niet bekend voordat het onderzoek werd uitgevoerd. De opvolging van deze aanbeveling zal onderdeel uitmaken van de

agentschapsdoorlichting van DJI.³ Deze agentschapsdoorlichting zal naar verwachting voor de zomer van 2023 worden afgerond.

Daarnaast stelt PWC dat er geen consequent gebruik wordt gemaakt van het sturing- en bekostigingsmodel. Sturing en bekostiging op basis van PxQ kan gezien de aard van de dienstverlening in de basis goed van toepassing zijn op DJI. Bij de mate waarin PxQ toegepast kan worden op de hele organisatie kunnen verschillende keuzes gemaakt worden waarbij PWC 2 mogelijke scenario's heeft uitgewerkt.

De geconstateerde onbalans tussen de opdracht en middelen voor DJI komt deels voort uit het feit dat structurele problemen incidenteel zijn opgelost of zijn uitgesteld. Door nu duurzame maatregelen te nemen kunnen kostencomponenten zoals ICT, huisvesting en opleidingen meerjarig van dekking worden voorzien. Om dit vervolgens structureel te verankeren in de kostprijs zal DJI samen met het bestuursdepartement werken aan een nieuw kostprijsmodel, waarbij het streven is dat dit voor het einde van 2023 gereed zal zijn.

4.4 Algemene Verordening Gegevensbescherming

4.4.1 *Aantoonbaar voldoen aan de AVG is een langlopend traject*

In april 2022 heeft DJI een Informatiebeveiliging & Privacy roadmap (IB&P) opgesteld met een overzicht van verbetermaatregelen, vormgegeven in 28 projecten, om o.a. te kunnen voldoen aan de privacy voorschriften opgenomen in de AVG. Naar verwachting voldoet DJI ook in 2022 nog niet volledig aan alle privacy voorschriften.

IT-projecten gestopt, oude systemen blijven voorlopig in gebruik

DJI verwerkt (bijzondere) persoonsgegevens met relatief oude IT-systemen. Het aanpassen van deze IT-systemen naar de huidige standaarden voor informatiebeveiliging is kostbaar. Vervanging van dergelijke oude IT-systemen is dan vaak de enige oplossing. Op dit gebied heeft DJI een aantal grote IT-projecten moeten stopzetten in 2022, waaronder Basisvoorziening Justitiabelen (BVJ) ter vervanging van het TULP systeem. DJI heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Verwerkingsregister nog niet volledig

In 2018 heeft DJI een tool geïmplementeerd om de gegevensverwerkingen te registreren met een uitgebreide vragenlijst inclusief een Data Protection Impact Assessment (DPIA). Deze tool biedt uitgebreide filtermogelijkheden om informatie te ontsluiten. Wij hebben van DJI vernomen dat nog niet alle gegevensverwerkingen zijn geregistreerd in deze tool. Het is op dit moment nog niet mogelijk om rapportages te genereren met deze applicatie. Rapportages kunnen ondersteunen in de nodige managementinformatie en behulpzaam zijn in de monitoring van beheersmaatregelen. De implementatie en werking van beheersmaatregelen wordt nog niet of onvoldoende gemonitord. Met de aanstelling van de privacy officers is hier mogelijk meer ruimte voor.

IT-governance nog niet optimaal

De besluitvorming over IT-projecten vindt plaats in de iBoard. De iBoard verleent decharge over projecten nadat deze zijn besproken en beoordeeld in de stuurgroep Privacy. Mede afhankelijk van een positief advies van de CISO/CPO keurt de iBoard een voorstel af of goed. IT-projecten die niet in de Roadmap IB&P staan worden niet altijd voorgelegd aan de stuurgroep privacy. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van de RPA-scripts die is in productie is gebracht zonder positief advies van de CISO/CPO. Het voorleggen en opvolgen van het CISO/CPO advies is de verantwoordelijkheid van de proceseigenaren.

³ Kamerstuk 24 587, nr. 833.

Wij adviseren:

- *Zorg tijdig voor een volledige registratie van alle gegevensverwerkingen in de privacy tool.*
- *Verbeter de rapportagemogelijkheden in de privacy tool en monitor het bestaan en de werking van beheersmaatregelen*
- *Verbeter de interne beheersing op IT-projecten (inclusief het wijzigingsbeheer voor zover deze significante impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens) zodat proceseigenaren van nieuwe of gewijzigde IT-applicaties alleen met een positief advies van de CISO/CPO een wijziging in productie kunnen nemen of een exceptie document moeten opstellen waarbij de leiding van DJI toestemming geeft waarom de betreffende IT applicatie zoals een RPA script zonder een positief CISO/CPO advies toch in productie moet worden gebracht.*

5 Ondertekening

Den Haag, 11 oktober 2022

Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00