



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport 2018 Dienst Justitiële Inrichtingen

Definitief

Colofon

Titel	Auditrapport 2018 Dienst Justitiële Inrichtingen
Uitgebracht aan	Hoofddirecteur DJI
Datum	23 april 2019
Kenmerk	2019-0000069104

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	5
2	Controle van de financiële overzichten	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Goedkeurende controleverklaring	9
2.3	Veel correcties nodig bij sommige balansposten	9
2.4	Balansdossier divisie Forensische Zorg op peil gebleven	11
3	Financieel en materieelbeheer	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Periodieke afsluitingen werken; enkele punten blijven aandacht vragen	12
3.3	Inkoopbeheer blijvend op orde	13
3.3.1	Stelsel van beheersmaatregelen IUC DJlook over 2018 voldoende effectief	13
3.3.2	Inkoopprocedure Psychiaters en psychologen toereikend, maar nog geen verbeterde vastleggingen in onze controle	14
3.3.3	Implementatie digitale aanbestedingskluis opgepakt in 2018	15
3.3.4	E-facturatie gestimuleerd; bestelvastlegging leidt tot matchingsverschillen	15
3.4	Opgaande lijn PV's factuuraafhandeling; tarieven vragen nog aandacht	16
3.5	Financieel beheer forensische zorg	17
3.5.1	Kosten FZ particuliere zorgaanbieders goed in beeld met aandachtspunten	17
3.5.2	Niet terugvorderen egalisatiereserves afgesloten subsidierelaties particuliere FPC's	19
3.5.3	DBBC-administraties Rijksklinieken bijna allemaal op orde	19
3.5.4	Prestatie-indicatoren FZ over 2017 nog enkele aandachtspunten	20
3.6	Afstemming huisvestingskosten met RVB kan verder verbeterd	21
3.7	Voorzieningen	21
3.8	Schattingen zijn volledig, juist en consistent met voorgaand boekjaar	22
3.9	Personeelsbeheer voldoet in opzet, uitvoering vraagt nog aandacht	22
3.10	Betaalgedrag volgens interne meting op orde, geen analyse verschillen tussen scan- en factuurdatum	23
3.11	Autorisatiebeheer een stap vooruit	23
3.12	Crediteuren stamgegevens opgeschoond	24
3.13	Betaalproces	24
3.14	Proces rondom dienstkledinginventarisatie is verbeterd	25
3.15	Onzekerheden prijzen bij leveringen JICN	25
4	Beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie reconstrueerbaar	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Kwaliteit bezettingscijfers op orde, procesbeschrijvingen nog niet	26
4.3	Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie geborgd	26
5	Overige onderwerpen	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Ir-bevindingen forensische zorg applicaties: oplossingen in bewerking	28
5.3	Aanpassingen informatiebeveiliging netwerk; afronding in 2019 gepland	28
5.4	Vennootschaps- en Loonbelasting	29
5.5	Samenwerking met afdeling Audit	29
5.6	Publicatie onderzoeksrapporten	30
6	Samenvatting adviezen per DJI-onderdeel	32

Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van onze controles en onderzoeken in het kader van onze wettelijke taak over 2018 bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). 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 van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het rapport wordt daarnaast verstrekt aan de Algemene Rekenkamer.

De hoofddirecteur DJI kan het rapport gebruiken in gesprekken met de opdrachtgevers van DJI, te weten de directeuren-generaal Straffen en Beschermen, almede Migratie.

Financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de jaarrekening 2018 van het agentschap DJI. Dat houdt in dat 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.

Financieel beheer op de meeste punten voldoende op orde, enkele aandachtspunten resteren

Het inkoopbeheer bij DJI is structureel op orde gebleven met enkele kleine aandachtspunten.

Het afsluitproces van de financiële administratie is inhoudelijk op de meeste punten op orde, maar tijdiger oplevering van onderbouwingen van voorzieningen en interne controle daarop vragen aandacht. Tijdens onze controle (die door het moment van oplevering van het balansdossier voor sommige voorzieningen pas na correctieronde 2 goed kon starten¹) hebben wij nog diverse fouten aangetroffen die door het moment van controle zo dicht vóór 15 maart ook niet meer gecorrigeerd konden worden. Met name bij voorzieningen waar late oplevering niet goed is te voorkomen, is extra aandacht voor de kwaliteit van de oplevering van belang.

De vastleggingen in verschillende geautomatiseerde systemen en het gebruik daarvan als controlemiddel in de forensische zorg vragen aandacht om risico's op onterecht geaccepteerde facturen waar mogelijk meer dan over 2018 al het geval te kunnen voorkomen en waar nodig achteraf op basis van analyses te signaleren en te herstellen.

Zoals ook is toegelicht in onze interimrapportage is ten aanzien van prestatieverklaren begin 2018 binnen DJI een slag gemaakt met een nadere invulling van werkinstructies van DFEZ door DJI (die met DFEZ en ADR zijn afgestemd). In de tweede helft van 2018 zijn raadshows gehouden waarin de prestatieverklaarders werden voorgelicht over de nieuwe instructies en hun taken daarin. Dit moet leiden tot vastlegging van een betere onderbouwing/ beschrijving van de motivering bij prestatieverklaringen in Leonardo.

¹ Zie ook paragraaf 3.7 waarin is aangegeven dat dit voor enkele voorzieningen niet eerder mogelijk is.

Op het terrein van achteraf door Afdeling Audit verzamelde en nader onderbouwde prestatieverklaringen zijn verbeteringen al in 2018 zichtbaar geworden. Bij betere onderbouwing van de afgegeven prestatieverklaringen in Leonardo zal dit ook de werkzaamheden van Afdeling Audit verminderen. Prijscontroles blijven nog wel een aandachtspunt voor enkele specifieke soorten goederen en diensten.

Totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

In het proces van totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en bedrijfsvoering zijn voldoende maatregelen getroffen die de reconstrueerbaarheid van dit proces waarborgen. Het samen met Afdeling Audit uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de capaciteits- en bezettingscijfers levert inhoudelijk geen bevindingen op, maar wel blijken procesbeschrijvingen en werkinstructies omtrent de feitelijke werkwijze nog niet beschikbaar.

Om structureel inzicht op real time basis te kunnen krijgen is de implementatie van de Basisvoorziening Justitiabelen (BVJ) in de loop van 2019 voorzien.

Informatiebeveiliging krijgt de nodige aandacht; structurele oplossingen zijn nu vergevorderd

In 2016 hebben wij op diverse terreinen onderzoek gedaan naar de informatiebeveiliging binnen DJI. Dit heeft een reeks aan verbeterpunten opgeleverd die door DJI zijn opgepakt. In de meeste gevallen betreft het systeem(programmatuur) technische aanpassingen waarvan de implementatie in 2018 in gang is gezet en soms deels al afgerond.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- De controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 2).
- Het onderzoek naar het gevoerde financieel en materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties (hoofdstuk 3).
- Het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 4).
- Overige onderwerpen (hoofdstuk 5).

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditedienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een 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 van de Rijksoverheid.

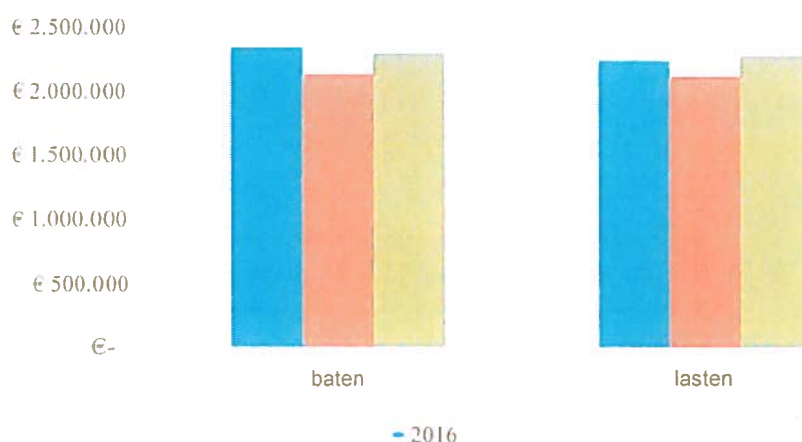
2 Controle van de financiële overzichten

2.1 Inleiding

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in de jaarrekening opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en of deze zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften².

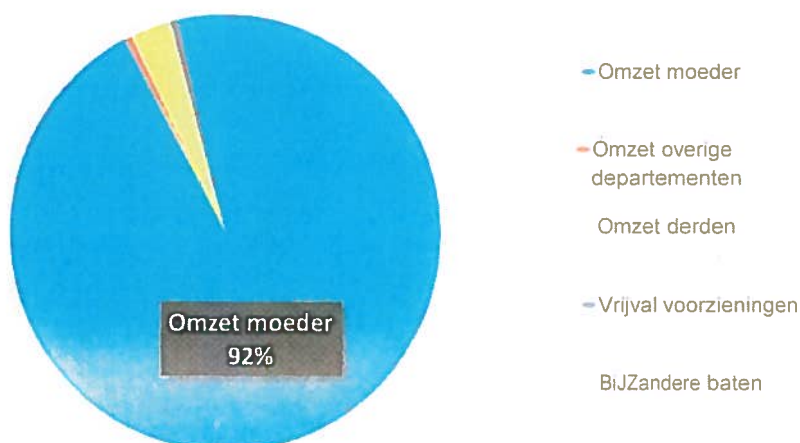
De in 2018 door DJI gerealiseerde lasten bedroegen € 2,287 mld. (2017: € 2,128 mld.) en de baten € 2,304 mld. (2017: € 2,142 mld.). In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van baten en lasten over de periode 2016-2018 opgenomen.

x 1.000 Ontwikkeling baten en lasten DJI 2016-2018



De baten kunnen als volgt worden uitgesplitst:

Uitsplitsing baten 2018

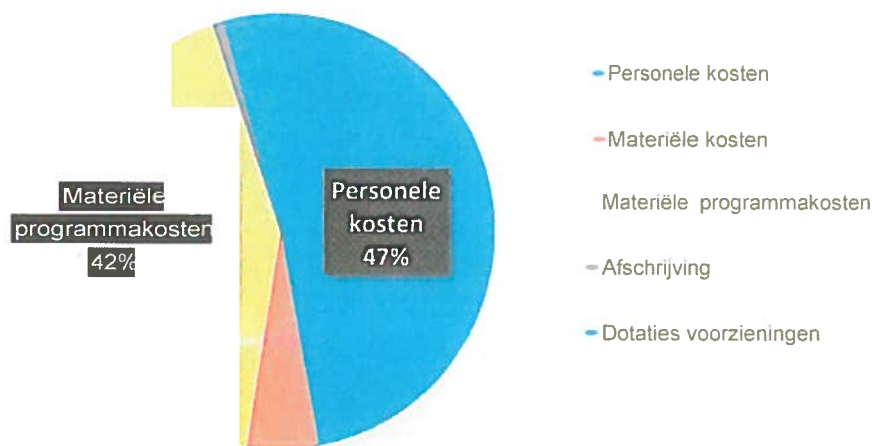


² De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

De omzet moeder leidt tot 92% van de baten. Met het raedersdepartement J&V heeft DJI afspraken gemaakt over de te leveren producten en kostprijzen. Een bijzondere post hierin betreft een nog te ontvangen bijdrage van € 36 miljoen voor frictiekosten.

De lasten kunnen als volgt worden uitgesplitst:

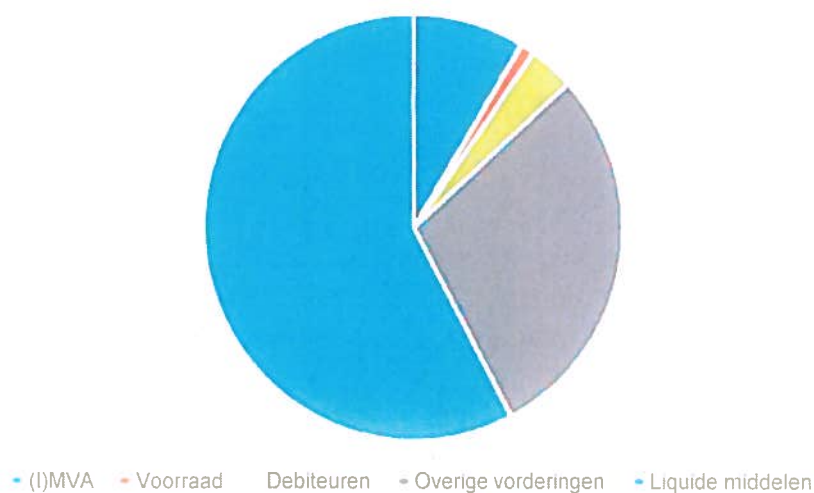
Uitsplitsing lasten 2018



De personele kosten zijn met 47% van de totale lasten de grootste kostenpost van DJI. Zie verder paragraaf 3.9. De materiële programmakosten vormen 42% van de totale lasten, het grootste deel van deze kosten betreft inkoop forensische zorg (zie paragraaf 3.5).

Het balanstotaal van DJI per 31 december 2018 bedraagt € 579 miljoen en is aan de activazijde onderverdeeld in de volgende posten:

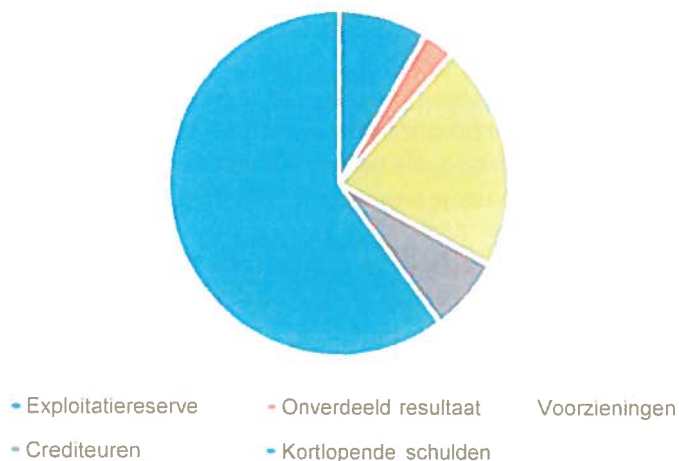
Balans activa DJI 31-12-2018



Na de liquide middelen (€ 334 miljoen) is de post overige vorderingen en overlopende activa (€ 169 miljoen) de grootste post aan de activa zijde van de balans.

De passivazijde van de balans is onderverdeeld in de volgende posten:

Balans passiva DJI 31-12-2018



Grootste passiva posten zijn de kortlopende schulden (€ 348 miljoen) en de voorzieningen (€ 124 miljoen).

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 jaarrekening als geheel bedraagt 2% (€ 46,1 mln.) van de totale baten voor fouten en onzekerheden tezamen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in de jaarrekening opgenomen andere informatie (het overzicht doelmatigheidsindicatoren) niet strijdig is met de jaarrekening en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan of de jaarrekening alle voorgeschreven informatie bevat.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van onze controle.

2.2 Goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de jaarrekening 2018 van het agentschap DJI van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Wij zijn van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de jaarrekening en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften.

2.3 Veel correcties nodig bij sommige balansposten

Om te komen tot een jaarrekening die voldoende betrouwbaar is, waren net als voorgaande jaren nog diverse correcties in de financiële administratie noodzakelijk. DJI heeft conform de afspraken met de DFEZ het balansdossier op 6 februari 2019 opgeleverd. De ADR is op 7 februari 2019 gestart met de eindejaarscontrole vooruitlopend op een signaal van de DFEZ. Echter de werkzaamheden waren nog niet volledig afgerond door DJI. Dit was deels bekend en opgenomen in de planning maar betekende voor ons dat wij niet voor alle onderdelen van het balansdossier onze controlewerkzaamheden op dat moment konden starten. Dit betrof ook een aantal risicovolle posten (waaronder diverse voorzieningen).

Op 27 februari 2019 heeft de concernadministratie een eerste concept jaarrekening opgeleverd. Na dit eerste concept zijn, naast diverse tekstuele correcties, ook wijzigingen doorgevoerd in een groot aantal jaarrekeningposten. De omvang van die

correcties was echter beperkt en anders dan over 2017 was er geen 4e correctieronde in de administratie nodig.

Op 8 maart 2019 is een tweede versie van de jaarrekening opgeleverd. Op woensdag 13 maart 2019 heeft DJI de definitieve jaarrekening opgeleverd.

De kwaliteit van de opgeleverde documentatie was voor enkele jaarrekeningposten voor verbetering vatbaar. Dit blijkt onder meer uit de door ons geconstateerde bevindingen, die op basis daarvan wel zijn aangepast in de jaarrekening. Dit betreft met name voorzieningen en forensische zorg:

Omschrijving gecorrigeerde fout	Bedrag in C
Voorziening afkoop boekwaarde onjuist doordat informatie RVB niet aansluit	294.000
Forzo NTBK 2013 te lage waardering nog te betalen	174.772
Forzo NTBK 2014 te hoge waardering nog te ontvangen	58.413
Forzo NTBK 2014 te lage waardering nog te betalen	381.363
Forzo NTBK 2015 foutieve opname nog te betalen	-2.237.898
Voorziening reorganisatie, fouten bij vaststelling dotatie individuele gerechtigden bij eerste opname	207.000
Voorziening SBF Loyalis: Rechthebbenden op de uitkering zijn meerdere keren meegenomen in de voorziening	1.381.002
Voorziening SBF Loyalis: geen vrijval geboekt maar alle mutaties onder dotatie verwerkt	492.000
Totaal (absolute waarde)	5.226.448

Daarnaast zijn voor circa € 10 miljoen aan fouten geconstateerd die niet meer zijn aangepast in de jaarrekening (genaamd fouten in de getrouwe weergave³), maar die DJI bevestigd heeft in de Letter of Representation.

Doordat er na aanvang van onze controle correctieronden volgden met een groot aantal correcties, zijn wij met name voor de voorzieningen niet in staat geweest om onze controle efficiënt uit te voeren. Zo moesten wij bijvoorbeeld aansluitingen van jaarrekeningposten opnieuw maken en vaststellen of correcties juist waren verwerkt. Dit kostte veel tijd en is niet efficiënt. Wel heeft DJI een deltaxossier aangemaakt voor de correctieronden, wat ons geholpen heeft om de correcties te beoordelen.

De door de ADR geconstateerde fouten hadden (deels) voorkomen kunnen worden door een adequate interne controle te verrichten op de documentatie voordat deze aan de ADR verstrekt wordt.

- **Wij adviseren** DJI te onderzoeken hoe het afsluitproces specifiek voor voorzieningen versneld kan worden en de kwaliteit verhoogd kan worden om te komen tot een eerder opgeleverd voldoende betrouwbaar en controleerbaar balansdossier.
- **Tevens adviseren** wij DJI na te gaan of het voor de controle 2019 mogelijk is de interne controle voor voorzieningen verder in te richten en/of te verscherpen zodat fouten intern worden geconstateerd en tijdig worden gecorrigeerd.

³ Rechtmatigheidsfouten vallen hier niet onder. Deze fouten worden in hoofdstuk 3 behandeld en tellen als fout mee in de financiële verantwoording van het ministerie van J&V bij de beoordeling van het al dan niet overschrijden van de toleranties op begrotingsartikelniveau.

Balansdossier divisie Forensische Zorg op peil gebleven

Het balansdossier van de divisie Forensische Zorg was ultimo 2017 sterk verbeterd ten opzichte van 2016 en daarmee in het algemeen van voldoende kwaliteit. Over 2018 is de kwaliteit van het balansdossier van de divisie Forensische Zorg op peil gebleven. Aan de hand van de toelichting bij het dossier hebben wij de controle goed kunnen uitvoeren.

Op basis van bevindingen uit onze controle zijn in een aantal gevallen voor oude nog af te rekenen jaren (2013-2015) correcties in nog te betalen of terug te vorderen bedragen doorgevoerd omdat de standen volgens het balansdossier afweken van reeds verzonden afrekeningsbrieven. Voorbeelden zijn nog te betalen kosten die in de administratie (en dus het balansdossier) lager waren dan de verzonden afrekeningsbrieven met daarin vermelde hogere nog te betalen kosten.

De divisie Forensische Zorg hanteert als algemeen uitgangspunt dat de verschillen mogelijk later nog weggelopen tegen de nog af te wikkelen Normatieve HuisvestingsComponent (NHC). Wij zijn echter van mening dat lasten die zeker zijn niet mogen worden afgezet tegen mogelijke (dus onzekere) toekomstige meevallers bij de afwikkeling van de NHC.

3 Financieel en materieelbeheer

3.1 Inleiding

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de door ons voor onderzoek geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving⁴. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en overigens zo doelmatig mogelijk moet worden ingericht.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van deze processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij over 2018 de volgende processen voor nader onderzoek geselecteerd: het proces van periodieke tussentijdse afsluitingen, het inkoopproces, het factuurafhandelingsproces, de forensische zorg en het huisvestingsproces. Daarnaast hebben wij de voorzieningen, het personeelsbeheer, het betaalgedrag, het autorisatiebeheer, het beheer van crediteurenstamgegevens en de inventarisatie van voorraden beoordeeld. Voorts hebben wij aandacht besteed aan de financiële administratie van de justitiële inrichting in Caribisch Nederland.

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

3.2 Periodieke afsluitingen werken; enkele punten blijven aandacht vragen

In 2018 heeft DJI het proces van periodieke viermaandelijks tertaal-afsluitingen van de financiële administratie verder verbeterd. Bij deze afsluitingen wordt gewerkt met planningsafspraken met betrokken functionarissen die tot taak hebben de onderbouwingen op te leveren voor posten van de balans en de staat van baten en lasten.

Hoewel de onderbouwingen in de balansdossiers in kwaliteit toenemen, constateren wij dat er ook in 2018 bij sommige balansposten nog veel correcties en eindejaarsboekingen (zie ook paragraaf 2.3) nodig waren in de financiële administratie om tot de balansdossiers te komen en dat een deel van de informatie voor het opstellen van de jaarrekening pas laat beschikbaar is. De late beschikbaarheid van informatie en de hoeveelheid correcties betekenen dat DJI niet eenvoudig vanuit de administratie gedurende het jaar kan beschikken over management-informatie die actueel en betrouwbaar is en dat dit van invloed kan zijn op (tijdige) bijsturingmogelijkheden.

Voor de post forensische zorg is eerdere beschikbaarheid van informatie lastig te organiseren, maar voor voorzieningen moet het mogelijk zijn tussentijds een meer actueel beeld in de administratie te realiseren. DJI heeft aangegeven dat dit bij de tertaalafsluitingen al het geval is, maar kan worden overwogen om onttrekkingen ook maandelijks te gaan boeken.

Het balansdossier kent dus ondanks de verbeteringen als belangrijke aandachtspunten:

- de voorzieningen waarbij, ondanks het thema/ aandachtsg gebied wat van de post voorzieningen gemaakt is op basis van ons advies uit 2017:

⁴ Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de *Baseline financieel en materieel beheer* van het ministerie van Financiën.

- de (tijdige) bijstelling van uitgangspunten die ten grondslag liggen aan sommige voorzieningen;
- de interne controle op dotaties, onttrekkingen en vrijval bij voorzieningen op basis van personele rechten (reorganisatie en VWNW) om fouten te zoals vermeld in paragraaf 3.7 te voorkomen⁵;
- de omzet overige departementen wordt aan de hand van de IC-coderingen onderbouwd. Echter, dit blijft een lastig te volgen onderbouwing die hoewel verbeterd ook foutgevoelig blijft;
- de cijferbeoordeling voor de materiële kosten is pas in de loop van de controle opgeleverd. Op dat moment zou het balansdossier (met uitzondering van de forensische zorg) eigenlijk volledig gereed moeten zijn.

Wij adviseren DJI om van bovengenoemde onderwerpen zoveel als mogelijk speerpunten te maken voor de jaarrekening 2019. Voor voorzieningen waar dat mogelijk is adviseren wij ook te komen tot een eerder moment van voorlopige afsluiting (correctieronde 1) om de tijdige afronding van onze controle niet in gevaar te brengen (voor 2019 valt 15 maart in het weekend waardoor de afsluiting van onze controle vroeger al moeten plaatsvinden).

3.3 Inkoopbeheer blijvend op orde

Ook over 2018 zijn de beheersmaatregelen binnen het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) van DJI voldoende effectief gebleken. De onrechtmatigheden laten na de structureel dalende trend echter wel een stijging in aantallen en bedragen zien.

3.3.1 Stelsel van beheersmaatregelen IUC DJI ook over 2018 voldoende effectief Wij hebben de werking van de getroffen beheersmaatregelen van het IUC DJI over geheel 2018 beoordeeld. Tevens hebben wij als toehoorder een vergadering van de Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbestedingen (CREA) bijgewoond. Uit ons onderzoek bleek dat inkoopdossiers tijdig en voldoende kritisch worden beoordeeld door alle betrokken sleutelfunctionarissen. Tevens bleek dat bij alle door ons gecontroleerde inkoopdossiers die onrechtmatigheden bevatten, deze onrechtmatigheden reeds door de CREA waren opgemerkt.

Uit ons onderzoek over de 2e helft van 2018 blijkt wel dat er kleine wijzigingen zijn doorgevoerd in de procedures binnen het IUC DJI. Dit heeft met name te maken met de rechtmatigheidstoets. Vanaf de zomer worden deze toetsen ingevuld door de inkoopadviseur die het inkooptraject zelf uitvoert. Middels de workflow in Leenarde wordt de toets daarna alsnog gecontroleerd door een Senior Adviseur Inkopen (SAI). Omdat Leenarde dit afdwingt is de beheersmaatregel om fouten te tegen te houden en tijdig te constateren nog aanwezig.

Verder hebben we gezien dat inkopen die direct gekoppeld zijn aan raamovereenkomsten (ROK's) niet gekoppeld zijn aan de flow van de rechtmatigheidstoets. Ze zijn al direct gekoppeld aan de ROK, waardoor ze uitgezonderd zijn voor de rechtmatigheidstoetsen.

Het bedrag aan onrechtmatige inkopen is na een daling in 2016 en 2017 gestegen naar € 11,2 miljoen in 2018. Dit is zichtbaar in de volgende grafiek:

⁵ Het betrof 8 fouten met een totale waarde van € 0,75 miljoen.

Bedrag onrechtmatige inkopen DJI



De stijging van de onrechtmatige inkopen wordt veroorzaakt door zorg gerelateerde inhuur omdat het lastig is om deze functies middels een (vast) dienstverband te vervullen. De bestaande (raam)contracten voor inhuur van deze functies boden echter onvoldoende mogelijkheden om dit rechtmatig plaats te laten vinden.

Als oplossing is een aanbesteding uitgeschreven voor de inhuur van zorgpersoneel. Deze bevond zich begin 2019 in de gunningsfase: het perceel voor de inhuur van Forensisch Therapeutisch Werkers (sociotherapeuten) was op dat moment al definitief gegund en per 1 maart 2019 ingegaan. Voor de gunning van het perceel voor de inhuur van Zorgprofessionals was in eerste instantie een kort geding aangespannen door een afgewezen inschrijver. Dat is echter ingetrokken zodat ook dit perceel kon worden gegund.

3.3.2 *Inkoopprocedure Psychiaters en psychologen toereikend, maar nog geen verbeterde vastleggingen in onze controle*

Met de invoering van de Aanbestedingswet 2012 (AW 2012) is het II-B regime vervallen en is er een specifiek regime ontworpen voor inkopen vallend onder de inkoopcategorie "sociale en andere specifieke diensten". Het betreft bij DJI met name de inhuur van huisartsen, psychologen en psychiaters. DJI heeft de specifieke casuïstiek van de psychiaters en psychologen nader onderzocht. Evenals DJI zijn wij van mening dat de wijze waarop de diensten van psychologen en psychiaters momenteel worden ingekocht conform de Aanbestedingswet- en regelgeving is. De inkoop heeft betrekking op zeer specifieke dienstverlening die bestaat uit diverse categorieën en specialisaties afhankelijk van de doelgroep, het regime en DJI-richting/ locatie waarvoor de dienstverlening van een psycholoog of psychiater wordt ingekocht. Dit doet DJI voor bedragen vanaf ongeveer € 33.000 in beginsel op basis van een meervoudig onderhandse procedure. DJI heeft aangegeven voorafgaand aan het uitnodigen tot inschrijven op de opdracht een zogenoemde 'informele search' te houden. Hierbij worden enkele dienstverleners actief benaderd en gevraagd of zij interesse hebben in het meedingen voor de opdracht. Onder andere aan de hand hiervan geeft DJI aan dat definitief bepaald wordt of een meervoudig onderhandse procedure realistisch is gezien de mogelijkheid van meerdere aanbieders, of dat moet worden uitgeweken naar een enkelvoudig onderhandse procedure.

Wij adviseerden DJI begin 2018 om de resultaten van de zogenoemde 'informele search' expliciet vast te leggen in de betreffende inkoopdossiers opdat de keuze voor de inkoopprocedure achteraf op basis van de documentatie

controleerbaar is. Omdat wij in de door ons onderzochte inkoopdossiers nog geen vastleggingen van de "informele search" hebben aangetroffen, herhalen wij dit advies.

3.3.3 *Implementatie digitale aanbestedingskluis opgepakt in 2018*

Er zijn diverse soorten aanbestedingen die een aanbestedende dienst kan uitzetten. Voor de Europese aanbestedingen maakt DJIgebruik van TenderNed. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen (waaronder ook mini-competities onder raamovereenkomsthouders) en een enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedures maakte DJI tot begin 2018 gebruik van outlook waarbij als beheersmaatregel het 4-ogen principe wordt toegepast bij het openen van de inschrijvingen op het vastgestelde tijdstip. In het auditrapport over 2017 hebben wij aangegeven hierbij als risico te zien dat een inkoper op een eerder tijdstip (vóór het moment waarop inschrijvingen uiterlijk moeten worden ingediend) inschrijvingen kan inzien en informatie daaruit via DJI-inkopers bij andere inschrijvers zou kunnen komen en de inschrijvingen daarmee beïnvloed kunnen worden. Bij de enkelvoudige procedure speelt dit risico niet omdat dan immers sprake is van één aanbieder.

Wij hebben DJItoen geadviseerd om, in lijn met de Europese aanbestedingen, ook voor de meervoudig onderhandse procedures en mini-competities gebruik te gaan maken van een bestaande digitale kluis. In de loop van 2018 heeft DJI deze werkwijze voor mini-competities geïmplementeerd. Begin 2019 werd volgens de verbeterpuntenmatrix nog aan de realisatie voor meervoudig onderhandse procedures gewerkt.

3.3.4 *E-facturatie gestimuleerd; bestelvastlegging leidt tot matchingsverschillen*

In nieuw afgesloten inkoopcontracten wordt e-facturering vaak als uitgangspunt (lees vereiste) opgenomen. Naleving van dat vereiste wordt nog niet altijd gerealiseerd doordat het voor sommige leveranciers nog een uitdaging blijkt om daaraan te voldoen. Omdat e-facturatie belangrijke voordelen in de verwerking van facturen biedt is het relevant hierop te blijven inzetten.

Bij de verwerking van e-facturen is voor het behalen van die voordelen van belang dat DJI volgens dezelfde uitgangspunten werkt als de leveranciers die de e-facturen indienen. Wij hebben bij de factuurcontrole geconstateerd dat de match tussen de bestelling zoals vastgelegd in Leonardo bij het aangaan van de verplichting en de e-factuur niet altijd werkt. Dit is het gevolg van de wijze waarop bestelorders worden vastgelegd in Leonardo: hierbij wordt niet altijd uitgegaan van bestelde aantallen en daarbij behorende prijzen. In plaats daarvan verdeelt DJI de bestelwaarde (aantal x prijs) in diverse gevallen over 12 maanden als waren de besteleenheid voor een heel jaar 12 eenheden en de maandelijkse levering 1 eenheid (met een bijbehorende totaalprijs voor een maand). Bij de verwerking van de facturen combineert het e-factuurverwerkingssysteem vervolgens de aantallen volgens de facturering door de leverancier (werkelijk geleverde aantallen) met de door DJI berekende maandprijzen waardoor matchingsverschillen optreden van vele miljoenen euro's.

Dit komt vooral voor bij IT(-licentie)contracten waar DJI via de maandelijkse boekingen deze kosten gelijkmatig over het jaar wil verdelen. De betreffende leveranciers werken uiteraard niet op deze manier met facturen voor geleverde licenties.

Wij adviseren DJI om specifiek aandacht te besteden aan de verwerking van bestellingen in overleg met de betrokken leveranciers om grote matchingsverschillen bij e-facturen te voorkomen.

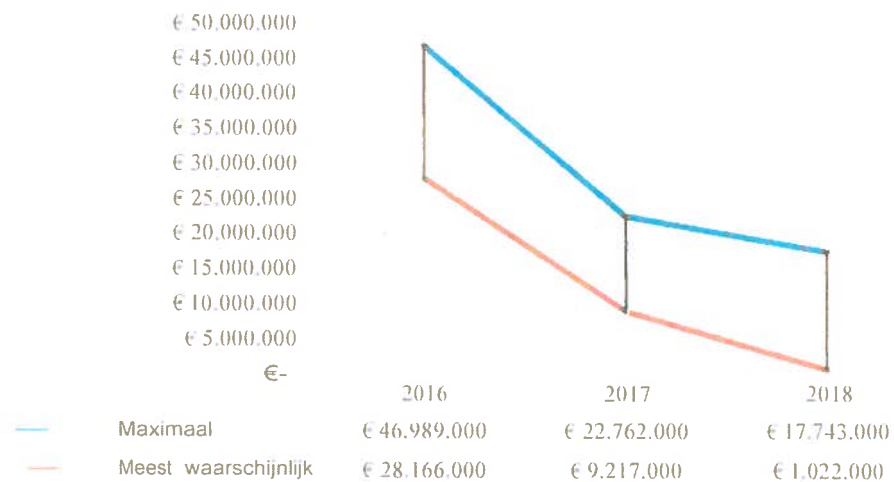
3.4

Opgaande lijn PV's factuurafhandeling; tarieven vragen nog aandacht Net als voorgaande jaren hebben wij met Afdeling Audit samengewerkt bij de factuurcontrole. Over 2018 hebben wij een steekproef getrokken van 100 facturen. Bij de controle van die facturen constateren wij een opgaande lijn met betrekking tot de kwaliteit van de door Afdeling Audit verzamelde onderbouwingen voor de prestatieverklaringen (PV's), ofwel een dalende lijn aan fouten en onzekerheden.

In de communicatie met Afdeling Audit bij de review van hun werkzaamheden met betrekking tot de factuurcontrole hebben wij korte lijnen aangehouden en met hoge frequentie tussentijds afgestemd over de voortgang. Afdeling Audit heeft in 2018 vaker dan over 2017 op een eerste of tweede binnen DJ bij de prestatieverklaarders uitgezet verzoek een toereikende onderbouwing ontvangen voor de geleverde (gefactureerde) prestaties. Effect was dat het voor Afdeling Audit in een veel kleiner aantal gevallen dan over 2017 nodig was om méér dan één of twee mails te sturen voordat een toereikend onderbouwde PV werd ontvangen. En waar dat niet het geval was heeft Afdeling Audit in afstemming met ons sneller dan over 2017 acties ondernomen om alsnog te komen tot een toereikende onderbouwing.

Het effect van vorenstaande is duidelijk zichtbaar in navolgende grafiek.

Fouten en onzekerheden factuurcontrole



De steekproefomvang (en daarmee het interval van Euro's tussen 2 van elke 100 gestoken Euro's) werkt in hoge mate door in de bepaling van de basisonzekerheid die telt in de maximale fouten en onzekerheden. Dit is de reden dat bovenstaande blauwe lijn nauwelijks verder zal dalen bij een afnemend aantal en bedrag aan fouten en onzekerheden in de 100 steekproefposten. Een groter aantal steekproefposten verkleint wel het interval en daarmee de basisonzekerheid. Afdeling Audit heeft in dat kader aangegeven te willen nadenken over verhoging van de steekproefomvang van 100 naar 150 of 200 posten. Graag stemmen wij daarover af in het kader van de bijstelling van het samenwerkingsprotocol.

Als uitkomst van de factuurcontrole gelden voor de inhoud van de factuurbehandeling (prestatieverklaringen en prijscontroles) nog wel enkele aandachtspunten.

Voor het afgeven van PV's betreft dit het volgende. Door ontbrekende vastleggingen bij de uitvoering van processen is niet altijd duidelijk of voor alle op een factuur vermelde diensten daadwerkelijk is geleverd wat is gefactureerd (hoewel daarvoor wel wordt getekend bij de afgegeven PV). Dit betrof op basis van de steekproef:

- medische diensten (aantal feitelijk gemaakte thoraxfoto's en spoeddiensten van artsen);

- papiervernietiging (op facturen wordt opbrengst in kg papier in mindering gebracht door papierafvalverwerker, maar hoeveelheid kg wordt niet binnen DJI gemeten).

Daarnaast was in één van de steekproefposten een verschil van 2 uur tussen de gefactureerde aantallen en goedgekeurde geleverde aantallen uren op ingehuurde beveiligers niet opgemerkt. Daardoor werd voor 2 uur meer gefactureerd dan in het plannings- en realisatiesysteem van de leverancier door DJI goedgekeurd.

De controle op het gebruik van de juiste tarieven is niet belegd bij de prestatieverklaarder maar volgt ofwel uit:

- een afgesloten individuele inkoop op basis van een éénmalig contract waarbij de 3-way match⁶ zowel de juiste hoeveelheden als prijzen afdekt
- een uit te voeren check op prijsafspraken met bijvoorbeeld indexatieclausules of tarieflijsten die bij bestelling worden vastgelegd of die pas op moment van factureren worden bepaald.

Beperkt uitvoeren van deze laatste check was voor 11 van de 100 steekproefposten (gestoken facturen) om te constateren dat geen zekerheid bestaat over een deel van de in rekening gebrachte tarieven of dat daarin fouten aanwezig waren die niet zijn onderkend (waardoor teveel is betaald). Het gaat daarbij (gelukkig) om relatief geringe bedragen:

- facturen voor ingehuurd personeel waarbij prijsindexering per 1 juli 2018 ingaat, maar al is berekend over diensten geleverd in maanden daarvoor, maar gefactureerd na 1 juli;
- afzonderlijk berekende reiskosten op facturen waar geen afspraken over waren gemaakt of waar was afgesproken dat die in het uurtarief zaten
- geleverde voedingsproducten waarvoor geen prijslijsten beschikbaar waren⁷ of waar geleverde producten tegen afwijkende prijzen werden gefactureerd;
- geleverde medicijnen waarvoor geen prijslijsten beschikbaar zijn.

Zoals wij ook gerapporteerd hebben in onze interim rapportage, kan met name de prijscontrole nog worden versterkt. Om herhaling te voorkomen, verwijzen wij voor specifieke aandachtspunten naar die interim rapportage en herhalen hier de adviezen.

Wij adviseren DJI:

- ontwerp in overleg met DFEZ en de andere J&V-agentenschappen werkinstructies voor prijscontroles;
- bepaal of prijscontroles op facturen behoren tot het terrein van de Bundeling Financiële Administraties en maak zo nodig op basis van inventarisatie van huidige werkwijzen en toekomstige werkinstructies afspraken hierover.

Daarnaast **stemmen wij graag af** met (Afdeling Audit) DJI over de actualisering van het samenwerkingsprotocol (waarbinnen de uitvoering van de steekproef factuurcontrole een plaats heeft).

3.5 Financieel beheer forensische zorg

3.5.1 Kosten FZ particuliere zorgaanbieders goed in beeld met aandachtspunten

Van de materiële programmakosten van bijna € 968 miljoen bestaat circa € 614 miljoen uit inkoop van forensische zorg (FZ) bij particuliere zorgaanbieders. De

⁶ Match tussen bestelling (bestelde hoeveelheden tegen overeengekomen prijzen), prestatieverklaring (geleverde hoeveelheden) en factuur (bestelde hoeveelheden=geleverde hoeveelheden volgens PV=gefactureerde hoeveelheden tn_prijzen volgens overeengekomen bestelling/contract=prijzen volgens factuur)

⁷ Dit blijft lastig omdat met enige regelmaat verpakkingsgroottes worden aangepast of specifieke dieetproducten zonder prijsafspraken (moeten) worden besteld

accountantscontrole van de financiële verantwoordingen van deze particuliere zorginstellingen wordt uitgevoerd door openbare accountantskantoren.

Op basis van de bevindingen uit de materiële controles van de divisie Forensische Zorg/Jeugd Justitiële Instellingen (ForZo/JJI) en de ervaringen uit door ons (ADR) uitgevoerde reviews bij deze kantoren over 2017 heeft de divisie ForZo/JJI aangepaste accountantsprotocollen opgesteld voor bespreking met vertegenwoordigers van deze kantoren, het FZ-veld, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en ons (ADR). In die accountantsprotocollen voor de omzetverantwoordingen 2018 in de FZ is o.a. meer en specifieke aandacht gevraagd voor feitelijke levering van zorg in overeenstemming met het gefactureerde niveau bij Zorg Zwaarte Pakketten (ZZP's). In de protocollen voor 2017 was al extra aandacht gevraagd voor levering en facturering van zorg bij onderaannesteding.

In het kader van het reviewbeleid van de divisie Forensische Zorg/Jeugd Justitiële Instellingen (ForZo/JJI) hebben wij in 2018 afgestemd over een meer gerichte aanpak van reviews bij deze accountants(kantoren) gebaseerd op het aantal en het (voor divisie ForZo/JJI relevante) financiële belang van de particuliere zorgleveranciers waarbij deze accountants(kantoren) betrokken zijn. Deze afstemming heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal reviews en het standaard selecteren van kantoren die bij veel particuliere zorgleveranciers betrokken zijn. In 2018 zijn op basis hiervan zeven reviews uitgevoerd bij zes accountantskantoren betreffende de omzetverantwoordingen van de betrokken particuliere zorgleveranciers over 2017 (ingediend vrijwel allemaal voor 1 juni 2018). Uit deze reviews kwam het volgende naar voren:

- bij één groot kantoor was de controle-aanpak 2017 gebaseerd op het concept-accountantsprotocol 2017 waarin de verscherpte aandacht voor onderaannesteding nog niet was opgenomen. Het kantoor heeft deze omissie erkend en aangegeven voor 2018 hiermee rekening te zullen houden;
- Bij één review (een nieuw betrokken kantoor met slechts één FZ-cliënt) was het niet goed mogelijk de controlewerkzaamheden te reviewen door wisseling van het volledige controleteam (waarbij geen enkel teamlid meer bij het kantoor werkte). De toelichting bij het controledossier was te beperkt voor ons om een goed beeld te vormen over het al dan niet toereikend uitgevoerd zijn van de controlewerkzaamheden. Wij hebben voor de jaarrekening DJI daarom de kosten van de FZ voor deze zorgleverancier van € 3,1 miljoen als onzeker aangemerkt.

Bij de materiële controles heeft de divisie ForZo/JJlin 2018 gefocust op draagvlak voor de controles en is de scope van de materiële controle op basis van het financieel belang en de beschikbare capaciteit beperkt geweest tot de instellingen met patiënten terbeschikkingstelling (tbs-instellingen). Deze controles hebben wel belangrijke aandachtspunten opgeleverd voor de accountantscontrole (onderaannesteding en mogelijke dubbelfinanciering).

Uit door de divisie ForZo/JJlin 2018 uitgevoerde data-analyses (en analyses over eerdere jaren) op facturen van de particuliere zorgleveranciers en de Rijksklinieken zijn relevante aandachtspunten naar voren gekomen. Dit betreft:

- facturering voor geleverde zorg over perioden na einddata van plaatsingsbesluiten (analyses uitgevoerd in een voorgaand jaar). Hierop zijn over 2018 geen analyses uitgevoerd waardoor het risico bestaat dat facturen voor niet geleverde zorg zijn goedgekeurd en betaald;
- facturering voor kosten van verblijf van één en dezelfde patiënt over overlappende perioden door méér dan één zorgleverancier. Omdat controles in het factuurcontrolesysteem voor facturen FZ (FCS) zijn

ingericht als controles op zorgleveranciersniveau, deze controles worden uitgevoerd op basis van de gegevens zoals opgenomen in plaatsingsbesluiten, plaatsingsbesluiten niet altijd een einddatum hebben en niet worden beëindigd wanneer een patiënt wordt her- of overgeplaatst, worden in voorkomende gevallen dubbele declaraties niet afgekeurd in FCS en via Leonardo betaald.

Omdat ook over (recente) voorgaande jaren nog kan worden afgerekend met de FZ-leveranciers hebben wij hieraan voor 2018 geen onzekerheid toegekend bij de bepaling van onze controleverklaring over 2018. Wel vinden wij het noodzakelijk dat de divisie ForZo/JJin 2019 alsnog analyses gaat uitvoeren waaruit de mogelijk dubbele of onterechte facturering voor het gehele FZ-veld blijkt én deze analyses gaat afwikkelen tot en met (waar dat nodig is en in 2018 nog niet is gebeurd) terugvorderen van ten onrechte betaalde facturen.

De divisie ForZo/JJl heeft aangegeven dat als resultaat van de in 2018 uitgevoerde materiële en aanvullende formele controles al wel een bedrag van € 1.000.000 is teruggevorderd bij zorgaanbieders en/of gecorrigeerd is in de zorgdeclaraties. Tevens heeft de divisie aangegeven de in 2018 opgepakte aanvullende formele controles (op basis van het daarvoor ontwikkelde dashboard) in 2019 te zullen continueren en het dashboard te zullen doorontwikkelen.

Wij zullen deze doorontwikkeling in 2019 volgen.

3.5.2 *Niet terugvorderen egalisereserves afgesloten subsidierelaties particuliere FPC's*

De Wet forensische zorg (Wfz) is op 1 januari 2019 in werking getreden. In deze wet is onder meer het financieringssysteem van de 5 justitiële particuliere Forensische Psychiatrische Centrum (FPC's) gewijzigd van subsidie naar inkoop.

In de voormalige subsidierelaties zijn egalisereserves opgebouwd die nog moeten worden afgewikkeld in vaststellingen van de hoogte daarvan per 31-12-2018 en waarvan de positieve saldi alsdan zouden moeten worden teruggevorderd op basis van de relevante bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Om diverse redenen (o.a. het risico op faillissement van de centra) is besloten om de exploitatiereserves niet terug te vorderen. Omdat hiermee niet voldaan is aan de AWB, hebben wij een rechtmatigheidstout meegewogen in ons oordeel van € 7,8 miljoen (het per 31-12-2018 bekende nog nader vast testellen saldo van de egalisereserves).

Het niet-terugvorderen van de egalisereserves is getoetst aan de vraag of daardoor sprake zou kunnen zijn van verboden staatssteun. DJl heeft daarvoor de Landsadvocaat om advies gevraagd en wij hebben het staatssteunloket van de directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) gevraagd om een beoordeling van het uitgebrachte advies. DWJZ heeft aangegeven dat er goede argumenten zijn op basis waarvan kan worden uitgegaan dat er geen sprake is van verboden staatssteun, maar dat het wel van belang is voorwaarden op te leggen aan de FPC inzake de toekomstige besteding van de niet teruggevorderde egalisereserves.

DJl heeft aangegeven die voorwaarden te zijner tijd in de brieven inzake de afwikkeling van de egalisereserves op te nemen.

3.5.3 *DBBC-administraties Rijksklinieken bijna allemaal op orde*

De interne beheersing inzake de DBBC-administratie van de Rijksklinieken (de Forensisch en Penitentiair Psychiatrische Centra – FPC's en PPC's) was over 2016 nog niet op orde. In 2017 zijn aanzetten voor verbeteringen gegeven. In 2018 zijn voor 5 van de 6 klinieken opschoningsacties uitgevoerd waardoor vervuiling

van posten uit de vangnetfinanciering is opgeruimd. Alleen voor Veldzicht geldt dat deze opschoningsactie in 2019 in USER nog moet worden uitgevoerd.

Uitgangspunt is dat voor de FPC's en PPC's in 2019 een inhaalslag wordt uitgevoerd waarbij over 2017 en 2018 omzetverantwoordingen worden voorzien van een controleverklaring. In 2020 moeten dan de administraties en controles zover bij zijn dat op tijd (vóór 1-6-2020) controleverklaringen over de omzetverantwoordingen 2019 kunnen worden afgegeven⁸. Vanaf dat moment doorlopen de controles en andere onderzoeken bij de Rijksklinieken hetzelfde tijdpad als bij de particuliere zorgleveranciers.

3.5.4

Prestatie-indicatoren FZ over 2017 nog enkele aandachtspunten

Uit onze onderzoeken van de genormeerde prestatie-indicatoren (PI's) bij de Rijksklinieken over 2017 (in april/mei 2018) kwamen nog enkele aandachtspunten naar voren. Die aandachtspunten zijn in 2018 voortvarend opgepakt.

Dit betrof voor de PPC's bij PI1.1⁹ de afgrenzing van tijdige metingen (de teller) waarbij in eerste instantie op basis van het standaard werkproces werd uitgegaan van meetellen van metingen afgenomen binnen 8 dagen na binnenkomst van de patiënt waar de Kernset Prestatie-indicatoren 2017 aangaf dat alleen metingen binnen 7 dagen mochten meetellen in de tellers. De verschillen in de tellers van PI1.1 zijn tijdens ons onderzoek hersteld en op basis van de (voorlopige) bevindingen voor PI1.1 over 2018 is duidelijk dat het werkproces voor de PPC's is aangepast: alleen metingen gedaan binnen 7 dagen worden nu meegeteld.

Bij PI3.11¹⁰ voor de PPC's ontstonden verschillen tussen het aantal meetellende patiënten in de noemer door een (kennelijk) onjuist geplaatste voetnoot in de Kernset prestatie-indicatoren waardoor volgens de Kernset alleen patiënten mochten worden meegeteld die in 2017 waren binnengekomen (en niet patiënten) die in de laatste 8 weken van 2016 waren binnengekomen en waarvoor een tijdige beginmeting in 2017 zou vallen. In de Kernset prestatie-indicatoren 2018 is dit aangepast.

Naast enkele incidentele omissies bevatten de scoreformulieren van de metingen niet altijd een meetdatum waardoor het voor de bepaling van de tellers lastig was na te gaan of deze tijdig waren uitgevoerd. Ook hier geldt dat dit in 2018 (op basis van onze voorlopige bevindingen) is opgelost.

Voor de FPC's bleek een wijziging van de voorschriften in de bepaling van de (genormeerde) tellers in de Kernset prestatie-indicatoren 2017 ten opzichte van de Kernset 2016 tot onduidelijkheden te hebben geleid. FPC Oostvaarderskliniek ging er daardoor bij haar interpretatie van de Kernset 2017 van uit dat deze gewijzigde beschrijving niet was bedoeld als een wijziging van de periode waarover metingen moesten worden geteld voor de tellers, terwijl divisie ForZo/JJ(inkoop) ervan uitging dat dit wel het geval was.

Na ons onderzoek is de Kernset prestatie-indicatoren 2018 verder verduidelijkt en heeft FPC Oostvaarderskliniek aangegeven die verduidelijking te herkennen. De kans op verschillen in interpretatie (ook voor particuliere FPC's) is daarmee aanzienlijk verkleind.

⁸ Voor de DJI jaarrekening als geheel is de latere oplevering van de controleverklaringen niet bezwaarlijk omdat interne omzet binnen DJI via I C codes wordt geconsolideerd en daarmee alleen de kosten van Rijksklinieken in deze jaarrekening voorkomen (en niet de interne opbrengsten)

⁹ Beginmeting voor de prestatie-indicator waarmee op systematische wijze de verandering van de ernst van de problematiek bij patiënten wordt gemeten.

¹⁰ Beginmeting voor de prestatie-indicator waarmee op systematische wijze het recidivensico bij patiënten in kaart wordt gebracht.

CTP Veldzicht had in 2017 geen metingen uitgevoerd voor PI1.2 en heeft aangegeven daarmee in de loop van 2018 te zullen starten. Bij PI3.2 bleken door CTP Veldzicht in eerste instantie de teller en noemer over 2017 niet op de juiste wijze te zijn bepaald. Naar aanleiding van ons onderzoek heeft CTP Veldzicht herstelacties uitgevoerd waarna de noemer en teller voor de door ons onderzochte metingen correct waren bepaald.

3.6 Afstemming huisvestingskosten met RVB kan verder verbeterd

Om vast te stellen dat de facturatie door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) juist plaatsvindt wordt door het Shared Service Centrum (SSC) van DJlgebruik gemaakt van een 'standenregister huurprijzen'. Dit standenregister wordt door de directie FHlopgesteld op basis van alle (tussen DJlen RVB) overeengekomen complexprijzen. Iedere factuur die DJlontvangt van het RVB (in principe wordt twee keer gefactureerd middels een halfjaarlijkse facturatie) wordt aangesloten met het standenregister. Deze aansluiting vindt plaats door de medewerkers van het SSC van DJI. Verschillen die het SSC constateert, moeten door de afdeling Huisvesting worden verklaard. Hiermee wordt de aansluiting vastgesteld tussen de facturen en de afgesloten contracten. De aansluiting tussen de facturen/het standenregister en de lasten die geboekt zijn in Leonardo wordt echter nog niet vastgesteld.

Wij adviseren DJIdeze aansluiting wel periodiek (bijvoorbeeld twee keer per jaar bij de facturatie) vanuit het RVB vast te stellen.

Wij merken op dat tussen het standenregister en de factuur van het RVB voor de Penitentiare Inrichting (PI) Almere een verschil zit van € 1,0 miljoen. Dit verschil is verklaarbaar omdat in Almere verbouw/nieuwbouw plaats heeft gevonden, wat nog niet contractueel (en dus in het standenregister) is vastgelegd, terwijl de RVB hiervoor al wel (zoals wij vernomen hebben terecht) gefactureerd heeft.

Wij adviseren DJI/ afdeling Huisvesting de gewijzigde afspraken zo snel mogelijk aan te passen in overleg met het RVB.

3.7 Voorzieningen

De uitgangspunten van voorzieningen waren voor een aantal voorzieningen vooraf voldoende vastgelegd in een memo. Voor enkele andere (sub)voorzieningen zoals bijvoorbeeld de voorzieningen Van Werk Naar Werk en (VWNW) leegstandsbeheer GW waren de uitgangspunten bij aanvang van onze controle nog niet toereikend vastgelegd. Delen van de onderbouwing zijn tijdens onze controle (mede op basis van onze vragen) vastgelegd. Ook zijn op basis van die vragen correcties doorgevoerd.

Voorts hebben wij geconstateerd dat er wijzigingen zijn geweest in wet- en regelgeving die nog niet zijn opgenomen in de memo's. Dit is bijvoorbeeld van toepassing in het memo bij de voorziening Van Werk Naar Werk (VWNW) waar verwezen wordt naar artikel 49 ww ARAR (inzake het niet kunnen ontslaan van verplichte VWNW-kandidaten) wat niet meer bestaat.

Wij adviseren DJIde uitgangspunten zoals omschreven in deze memo's te herijken en de memo's ruim voor de jaarafsluiting 2019 te actualiseren.

In diverse voorziening hebben wij fouten geconstateerd die deels wel en deels niet zijn gecorrigeerd. Deze fouten hadden waarschijnlijk voorkomen kunnen worden middels het verrichten van tijdige interne controlewerkzaamheden.

De geconstateerde fouten betreffen onder meer:

Geen rekening houden met beëindiging van regelingen voor deelnemers op AOW-leeftijd (meerdere voorzieningen; niet gecorrigeerde fout € 0,2 miljoen);

Niet doorrekenen van de voorziening tot (geactualiseerde) AOW-leeftijd (meerdere voorzieningen; niet gecorrigeerde fout € 0,2 miljoen);

Het twee keer opnemen van dezelfde deelnemers in de voorziening (voorziening SBF Loyalis; gecorrigeerde fout € 1,3 miljoen);

Geen rekening houden met bereiken AOW-gerechtigde leeftijd (voorziening salarissuppletie; niet gecorrigeerde fout € 0,3 miljoen);

Onjuiste berekening uren/ tarieven (voorziening reorganisatie gevangeniswezen; niet gecorrigeerde fout € 0,3 miljoen).

Wij adviseren DJI de interne controle op de berekening van voorzieningen in 2019 aan te scherpen.

De uitvoering van de regeling SBF-nieuw is uitbesteed aan APG/Loyalis. DJI heeft daarmee geen zicht meer op de beheersing van deze processen. Vorig jaar hebben wij geadviseerd een zogenaamde ISAE-3402 type 2 verklaring op te vragen bij APG, die inzicht geeft in opzet, bestaan en werking van de processen. Gebleken is dat APG deze verklaring niet aan DJI mag verstrekken, wel heeft DJI andere informatie van APG omtrent de uitvoering van deze regeling ontvangen. Hiermee is dit onderwerp opgepakt.

Wij adviseren DJI deze informatie jaarlijks op te vragen bij APG en toe te voegen aan het balansdossier.

3.8 Schattingen zijn volledig, juist en consistent met voorgaand boekjaar Elke jaarrekening bevat schattingselementen. Bij DJI betreft dat voornamelijk de waardering van de post voorzieningen. Wij hebben de schattingen beoordeeld en geconcludeerd dat deze volledig, juist en consistent zijn met voorgaand boekjaar.

3.9 Personeelsbeheer voldoet in opzet, uitvoering vraagt nog aandacht Van de lasten 2018 bestaat 47% (€ 1.077 miljoen) uit personele kosten, waarvan € 893 miljoen eigen personeel betreft. Dit personeel wordt verloond via P-Direkt.

Op basis van een lage risico-inschatting in het personeelsproces met de daarin verankerde interne beheersmaatregelen hebben wij een grotendeels systeemgerichte controle uitgevoerd op het totaal van de personele uitgaven. In die controle hebben wij de werking van interne beheersmaatregelen getoetst. Deze systeemgerichte werkzaamheden hebben wij aangevuld met gegevensgerichte werkzaamheden gericht op specifieke looncomponenten met een hogere risico-inschatting. Een inschatting die is gebaseerd op ervaring in afgelopen jaren en de uitkomsten van de systeemgerichte werkzaamheden over 2018. Voor de uitkomsten van de systeemgerichte werkzaamheden verwijzen wij naar onze interim rapportage.

Uit onze gegevensgerichte controlewerkzaamheden bleek dat sommige procedures nog niet voldoende werden nageleefd. In enkele gevallen heeft dit ook geleid tot financiële fouten en onzekerheden. De belangrijkste bevindingen met een financiële consequentie waren:

- Onrechtmatig gebruik van betalingen vaste Toelage Onregelmatige Dienst (TOD), een fout van € 1,1 miljoen (rechtmatigheid/ getrouwheid).
- Onzekerheid over kosten vergoed op basis van declaraties via P-Direkt waarvoor als onderbouwing bonnen als bewijsstukken moeten worden

overgelegd. Onzekerheid als gevolg van het ontbreken van die bonnen van € 0,3 miljoen (rechtmatigheid/ getrouwheid).

- Onrechtmatig toepassen van de 50% bonus bij uitbetaling van loopbaanpremies SBF. In de interimrapportage hebben wij gerapporteerd dat de fout tenminste € 0,6 miljoen zou bedragen, daadwerkelijk is dit € 1,0 miljoen geworden (rechtmatigheid/ getrouwheid).

Wij adviseren DJI de controles rondom personeel met name op het gebruik van de vaste TOD en onkostenvergoedingen via P-Direkt (aanwezigheid van bonnen) aan te scherpen¹¹. Bij onze tussentijdse controle zullen wij de ontwikkelingen beoordelen en hierover rapporteren in onze interim rapportage 2019.

3.10 **Betaalgedrag volgens interne meting op orde, geen analyse verschillen tussen scan- en factuurdatum**

In de managementparagraaf heeft DJI opgenomen dat zij voldoet aan de rijksbrede norm van 95% voor het tijdig (binnen 30 dagen) betalen van facturen. DJI rapporteerde over 2017 een cumulatief percentage van 92%. Over het gehele jaar 2018 heeft DJI een percentage tijdig betalen berekend van 95,6%. Dit percentage gaat uit van de scandatum van de ontvangen facturen waarbij als uitgangspunt geldt dat er een heel klein verschil mag zijn¹¹ tussen factuurdatum en scan-/registratiedatum omdat facturen niet altijd op factuurdatum binnen zijn en gescand kunnen worden.

DFEZ heeft voor een aantal J&V-sectoren en voor het Bestuursdepartement een analyse uitgevoerd van verschillen tussen factuurdata en scan-/registratiedata om vast te stellen dat de verschillen tussen beide beperkt zijn. Voor DJI heeft DFEZ dit onderzoek niet gedaan. Met dit onderzoek (indien en waar uitgevoerd) moet worden onderbouwd dat voor de tijdigheid van betalingen terecht wordt uitgegaan van de latere scandatum in plaats van de factuurdatum. In dit onderzoek is van belang (op basis van een deelwaarneming) te kijken naar facturen die op basis van scandatum als tijdig betaald worden aangemerkt terwijl dat op basis van factuurdatum niet het geval zou zijn geweest.

Wij adviseren DJI in overleg te treden met DFEZ over deze deelwaarneming en af te stemmen of/wanneer DJI deze gedurende 2019 zelf uitvoert en DFEZ over de uitkomsten informeert.

3.11 **Autorisatiebeheer een stap vooruit**

Op basis van de bevindingen over 2017 hebben wij DJI aanbevolen om de autorisatiebestanden in 2018 verder op te schonen conform de autorisatiematrix van DFEZ en gedurende 2018 het tijdig en juist aanvragen, wijzigen en intrekken van autorisaties in Leonardo te blijven monitoren.

DJI heeft in de Verbeterpuntenmatrix aangegeven sluitende afspraken met DFEZ te hebben gemaakt en dat het monitoren een continue (periodieke) activiteit blijft.

Uit ons centrale onderzoek naar het autorisatiebeheer Leonardo komen de volgende bevindingen ten aanzien van de uitvoering van taken door DFEZ

- Als centrale, functioneel beheerder stuurt DFEZ SSC-ICT aan voor de ontwikkeling en de uitvoering van het applicatie- en technisch beheer van Leonardo (doorvoeren van functionele wijzigingen). Daarnaast stelt DFEZ de kaders op voor de toedeling van de autorisaties. Het toekennen en muteren van de autorisaties per sector gebeurt door de decentrale functioneel beheerafdelingen: de operationele units (OU's). DFEZ heeft de taak per sector te monitoren of de operationele unit de autorisatiekaders volledig en juist hanteert.

¹¹ Omdat de instroom in de SBF-regeling in 2018 is afgelopen en alle fouten in toekenningen door ons zijn meegenomen in dit bedrag is een aanbeveling voor verscherpte IC op dit punt niet meer toepasselijk.

- Uit ons GITC-onderzoek komt naar voren dat DFEZ in het kader van haar toezichthoudende taak voldoende controles naar het decentrale autorisatiebeheer heeft uitgevoerd. De sectoren worden door DFEZ op kwartaal basis via signaleringsrapportages op de hoogte gesteld van de potentiële functiescheidingsconflicten. Er bestaan alleen geen heldere afspraken op het terrein van de handhaving. Dit is van belang, wanneer DFEZ van mening is dat een sector niet tijdig voldoende acties voor gesignaleerde functiescheidingsconflicten heeft ondernomen. Het ontbreekt DFEZ thans aan afspraken en sancties om de sectoren te laten veranderen.
- **Wij adviseren DFEZ:** *om zo snel mogelijk een signalerings-/escalatieprocedure met de sectoren op te zetten en daarop aantoonbaar te handhaven. Deze procedure zou moeten gelden voor organisaties die ten behoeve van hun financiële administratie Leonardo gebruiken en voor organisaties die Exact gebruiken.*

Het spiegelbeeld hiervan zien wij bij DJI: DFEZ stuurt per kwartaal selecties van te onderzoeken autorisaties en (mogelijke) functievermengingen of doorbrekingen. Wij hebben geconstateerd dat DJI de gevraagde onderzoeken uitvoert en daarover aan DFEZ terugkoppelt. Een deel van de bevindingen heeft betrekking op combinaties van autorisaties die mogelijkheden van ongeoorloofd gebruik niet tegengaan of gebruik in opeenvolgende processtappen niet onmogelijk maken.

DJI heeft in een memo voorstellen aan DFEZ gedaan die (ten minste voor een deel van) de bevindingen een oplossing kunnen bieden. DFEZ heeft (voor zover wij weten) hierop nog niet gereageerd.

Wij adviseren DJI om DFEZ actief te benaderen om over de uitwerking van deze voorstellen af te stemmen.

3.12

Crediteuren stamgegevens opgeschoond

Onze aanbeveling om de crediteuren stamgegevens op te schonen is in 2018 opgevolgd. In samenspraak tussen DFEZ, DJI en het OM hebben analyses plaatsgevonden. Naar aanleiding hiervan hebben in 2018 gerichte acties plaatsgevonden zoals het dichtzetten van inactieve crediteuren en het gericht opschonen van dubbele bankrekeningnummers. Bij onze controle over 2018 hebben wij vastgesteld dat deze acties zijn afgewikkeld.

3.13

Betaalproces

In ons interim auditrapport hebben wij gerapporteerd over de uitvoering van het betaalproces tot en met november 2018. Over december 2018 waren de bevindingen nog niet anders omdat de interim-rapportage eerst in januari 2019 is uitgebracht. Die bevindingen hadden betrekking op het niet altijd uitvoeren van de controles door de a-ondertekenaars van de betaalbatches conform instructies. Op basis van onze terugkoppeling hierover heeft het SSC aangegeven de a-ondertekenaars erop te zullen wijzen dat zij de werkzaamheden conform instructies moeten uitvoeren, te weten dat de a-ondertekenaars alle betalingen boven € 5.000 en 10% van het aantal betalingen van elke betaalbatch dienen te controleren. Dit was in 2018 niet altijd zo gedaan.

Voorts heeft het SSC een audit laten uitvoeren door Afdeling Audit en maatregelen genomen naar aanleiding van een dubbel uitgevoerde betaling (dubbel betaalde betaalbatch).

Aanvullend op de reeds genomen maatregelen **hebben wij geadviseerd** in de instructies op te nemen om documentatie van nietig verklaarde batches (ook als deze niet aan de bank worden aangeboden) te bewaren zodat een audit trail ontstaat.

In april 2019 zijn wij gestart met het onderzoek naar de opzet en uitvoering van het betaalproces 2019. Wij zullen dan nagaan of de aangekondigde maatregelen (waar nodig) hebben gewerkt.

3.14 Proces rondom dienstkleedinginventarisatie is verbeterd

Bij de inventarisatie van de dienstkleeding bij de externe leverancier in Almelo hebben wij geconstateerd dat het inventarisatieproces (in tegenstelling tot vorig jaar) goed is verlopen. Er zijn enkele kleinere verschillen geconstateerd, deze blijven onder de foutmarge.

3.15 Onzekerheden prijzen bij leveringen JICN

In het laatste kwartaal van 2018 heeft de ADR een tussentijdse controle uitgevoerd op de gemeenschappelijke administratie van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (550 CN, administratie 02). Daaruit kwamen voor DJI geen belangrijke bevindingen.

Bij het gelijktijdig uitvoeren van het onderzoek naar de door 550 CN specifiek voor de Justitiële Inrichting Caribische Nederland (JICN) gevoegde administratie (administratie 05) bleek het lastig om de benodigde gegevens ter onderbouwing van goedgekeurde en betaalde facturen beschikbaar te krijgen. Uiteindelijk is dit met veel inspanningen en net op tijd voor de afronding van onze jaarrekeningcontrole grotendeels gelukt.

Belangrijkste bevindingen zijn enigszins vergelijkbaar mede bij de factuurcontrole in Europees Nederland (zie 3.4). Ook bij JICN betreft het onzekerheden in prijzen van met name voeding en geneesmiddelen. Verschil is dat er voor voeding in het geheel geen prijslijsten zijn aangeleverd voor ons onderzoek. Om die reden hebben wij voor alle voeding 5% onzekerheid toegerekend (terwijl in Europees Nederland voor de meeste voedingsproducten wel prijzen volgens prijslijsten beschikbaar zijn).

Voor 4 van de 10 door ons onderzochte facturen (waarvan 2 voeding en 1 geneesmiddelen) hebben wij de juistheid van de gefactureerde en betaalde prijzen daardoor niet kunnen vaststellen (net als voor het totaal van 1 andere factuur. De onzekerheid in die facturen bedraagt ongeveer 10%.

Wij adviseren JICN ervoor te zorgen dat prijslijsten/prijsafspraken op productniveau worden vastgelegd en hebben aangegeven dat wij eind 2019 samen met medewerkers van JICN zullen nagaan of onderbouwende documentatie voor de facturen makkelijker te verzamelen is (inclusief de prijsafspraken).

4 Beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie reconstrueerbaar

4.1 Inleiding

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële verantwoordingsinformatie op een deugdelijke (dat wil zeggen ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen¹².

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Op basis daarvan hebben wij in 2018 de doelmatigheidsindicatoren capaciteit- en bezettingscijfers voor nader onderzoek geselecteerd. Hoewel het voor de bezettingscijfers sec om niet-financiële informatie gaat, vormen deze cijfers de basis voor (de afspraken over) de bijdrage van het moederdepartement.

4.2 **Kwaliteit bezettingscijfers op orde, procesbeschrijvingen nog niet** Over 2017 constateerden wij dat in voorgaande jaren was gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de capaciteits- en bezettingscijfers waarbij zowel aandacht was voor de definities van de te verzamelen data als de verantwoordelijkheid voor de juiste aanlevering en verwerking in de control cyclus. Tevens constateerden wij dat structurele dagelijkse up to date gegevens pas na de implementatie van de Basisvoorziening Justitiabelen (BVJ) beschikbaar kunnen komen. Die implementatie wordt volgens gegevens op intranet DJInog altijd voorzien in 2019 met een mogelijke uitloop in 2020.

In samenwerking met Afdeling Audit van DJI hebben wij onderzoek gedaan naar de totstandkoming van capaciteits- en bezettingscijfers. Afdeling Audit heeft daarbij gefocust op de procesbeschrijvingen en geconstateerd dat op dat punt nog veel ontbreekt (niet vastligt). Daarover is door Afdeling Audit een separate rapportage uitgebracht.

Wij hebben vervolgens gefocust op de feitelijke opgave en verwerking van gegevens aan de hand van een de opgave van capaciteit en bezetting van een deel van één van de PI's. Wij hebben vastgesteld dat de wijze van telling zoals feitelijk uitgevoerd (met interne controles) en de verwerking daarvan in TULP-MIR redelijke waarborgen biedt voor een dagelijkse juiste verwerking van de aantallen binnenkomende en uitgaande gedetineerden. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er checks worden uitgevoerd op de opgaven die alle PI's wekelijks doen inzake capaciteits- en bezettingscijfers aan het Hoofdkantoor van DJI ten behoeve van het capaciteitsmanagement. Wij konden de juistheid van de verwerking de opgaven van de door ons bezochte Plen de totalisering daarvan ten behoeve van de omzetberekening goed volgen.

4.3 **Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie geborgd**

Het totsta ndkomingsproces van de managementparagraaf 2018 is door DJInet als in 2017 gestructureerd en controleerbaar vastgelegd in een dossier. In het dossier is de onderbouwing voor de inhoud van de managementparagraaf

¹² Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

opgenomen. Het totstandkomingsproces van de managementparagraaf van DJI vindt bottom-up plaats. DJI heeft net als in 2017 ook in 2018 de kaders vanuit de DFEZ specifiek gemaakt voor de DJI-organisatie. De divisies, inrichtingen, landelijke diensten en stafdiensten hebben de instructies opgevolgd. Alle verantwoordelijken binnen DJI zijn duidelijk betrokken in het totstandkomingsproces.

De decentrale "in control" verklaringen dienen als basis voor de managementparagraaf van DJI. Op de aggregatiedag zijn de decentrale "in control" verklaringen besproken en zijn issues geaggregeerd naar concernniveau.

5 Overige onderwerpen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

- IT-bevindingen forensische zorg applicaties: oplossingen in bewerking.
- Aanpassingen informatiebeveiliging netwerk: afronding in 2019 gepland.
- Mogelijke vennootschapsbelastingplicht.
- De samenwerking met afdeling Audit.
- Publicatie onderzoeksrapporten.

5.2 IT-bevindingen forensische zorg applicaties: oplossingen in bewerking

Voor alle IT-bevindingen bij de forensische zorgapplicaties, waarover wij eerder adviezen hebben uitgebracht, is in 2018 gewerkt aan oplossingen, waarvoor voortgang is bereikt. De maatregelen zijn echter nog niet volledig operationeel geworden.

Dit betreft:

- Tooling waarmee logging op het gebruik van mutatierechten van beheerders mogelijk wordt. Voor de applicatielogging is voortgang bereikt, het logdepot is echter nog niet operationeel.
- De implementatie van het van Privileged Accountmanagement, waarmee het beheer van en de controle op (on)geautoriseerde wijzigingen kan worden versterkt, is in 2018 gestart, de volledige implementatie loopt door tot in 2019;
- Ingebruikneming van nieuwe security tooling waarmee kwetsbaarhedenscans geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd. DJI werkt aan nadere planvorming;
- Het ontwikkelen van beleid voor periodieke back-up en recovery is in 2017 afgerond. In 2018 is een calamiteitenoefening uitgevoerd. Voor 2019 zijn wederom oefeningen gepland (een calamiteitenoefening en twee oefeningen om de effectiviteit van de back-up en restore te beoordelen).

Wij zullen de uitvoering in 2019 volgen.

5.3 Aanpassingen informatiebeveiliging netwerk: afronding in 2019 gepland

De ADR heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de ICT-infrastructuur. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat DJIrisico's loopt op het gebied van netwerkbeveiliging. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat er geen adequate logging en monitoring plaatsvindt en anderzijds doordat DJI afhankelijk is van het gebruik van Justitienet. DJI is zich bewust van deze risico's en is bezig om maatregelen te treffen. Inmiddels heeft DJI de meeste belangrijke onderdelen van de nieuwe security-tooling suite en het Security Incident and Event Monitoring (SIEM) ingericht. Het SIEM is klaar om aangesloten te worden op het logdepot, waarin de technische- en applicatielogging zal worden opgenomen. De SIEM-tooling zal worden gebruikt om de logging te filteren op gevallen die nadere beoordeling vereisen. De invoering van Netwerk Acces Control (NAC) verloopt via de projecten Zelfbediening Justitiabelen (ZBJ) en Digitaal samenwerken & Infra upgrade (DSW). Via ZBJ is NAC ingericht op het justitiabelen WIFlen deels ingericht voor het netwerk voor de kantoorautomatisering. Via DSW wordt NAC op 2 locaties beproefd waarna, bij positieve resultaten, de uitrol op andere locaties zal starten. De verdere implementatie van de maatregelen loopt door in 2019. Wij zullen de voortgang blijven volgen.

Vennootschaps- en Loonbelasting

DJI heeft sinds 2016 onder de niet uit de balans blijkende verplichtingen opgenomen dat zij mogelijk een vennootschapsbelastingplicht (VPB-plicht) heeft. DJI vormt samen met andere J&V-onderdelen een fiscale eenheid in het kader van de VPB. Door DJI is een herziene nihil-aangifte VPB 2016 ingediend bij het moederdepartement. De uitkomst van de herziene VPB aangifte is nog niet bekend. Op basis van uitgevoerde analyses gaat DJI ervan uit dat voor het DJI-aandeel sprake zal zijn van een nihil-aangifte. Ook over 2017 en 2018 is de verwachting van DJI dat er sprake zal zijn van een nihil-aangifte omdat de activiteiten waarvoor mogelijke VPB-plicht geldt nauwelijks winstgevend zijn.

Het ministerie van J&V heeft in 2018 als inhoudingsplichtige een vooraankondiging voor de naheffing van loonbelasting ontvangen over het jaar 2013. Dit op basis van een belastingcontrole over de jaren 2013-2017. Enkele onderwerpen waarop de aangekondigde naheffing betrekking heeft spelen ook of met name bij DJI. Op basis van de door DFEZ met DJI gedeelde bevindingen is een voorziening gevormd voor de afwikkeling van de Loonbelastingcontrole 2013-2017. Begin 2019 waren nog niet alle posten uit het onderzoek van de inspecteur te kwantificeren of bekend. DJI heeft de verwachting uitgesproken dat de uitkomst van de belastingcontrole 2013-2017 in 2019 volledig bekend zal zijn. Eén van de reeds bekende punten betreft het wagenparkbeheer. Op basis van onduidelijkheden over zakelijk en (mogelijk) privé-gebruik van een deel van de wagens heeft de inspecteur besloten tot belastbaar stellen van een geschat deel van dat gebruik als beloning in natura.

Samenwerking met afdeling Audit

Bij onze jaarrekeningcontrole hebben wij, binnen de daarvoor geldende vaktechnische vereisten, voor een aantal onderdelen samengewerkt ¹³ met Afdeling Audit van DJI dan wel gebruik gemaakt van (de uitkomsten van) de werkzaamheden uitgevoerd door Afdeling Audit. Die samenwerking betrof onder meer de volgende onderwerpen.

Periodiek hebben wij overlegd over geplande en uitgevoerde onderzoeken op het terrein van financial audit en elkaar geïnformeerd over de voortgang en uitkomsten van die onderzoeken. Deze informatie-uitwisseling biedt voor ons en Afdeling Audit een nuttige informatiebron voor planning en (bij)sturing op ieders eigen werkzaamheden.

Wij hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar de opzet en uitvoering van processen rond het verzamelen en verwerken van informatie inzake capaciteits- en bezettingscijfers. Daarbij heeft de focus voor Afdeling Audit gelegen op de opzet en (werkinstructies, taak- en procesbeschrijvingen) en voor ons op de inhoudelijke juistheid van verzameling en verwerking van de gegevens. Zie hiervoor hetgeen is vermeld in paragraaf 4.2.

Op het terrein van personele uitgaven doen zowel wij als Afdeling Audit eigen werkzaamheden. Voor ons zijn deze werkzaamheden gericht op het verkrijgen van voldoende zekerheid omtrent de juiste verantwoording en de rechtmatigheid van de personele uitgaven als totaal. Afdeling Audit richt zich vooral op de uitvoering van het controleplan voor het personeelsbeheer (door de procesverantwoordelijken in het personeelsproces) en diverse specifieke

¹³ Deze samenwerking was gebaseerd op het samenwerkingsprotocol van 2012, waarvoor was gebaseerd op de toen geldende voorschriften (Comptabiliteitswet 2001, Besluit Taak DAD, de toenmalige Standaard 610 inzake Gebruik maken van de werkzaamheden van interne auditors) de op dat moment bestaande taken van Afdeling Audit en de Departementale Audit Dienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze voorschriften zijn allen gewijzigd. Sinds 2012 is ook de organisatie van DJI aanmerkelijk gewijzigd. Wij zullen om die reden in overleg treden om het samenwerkingsprotocol te updaten.

controles op onder meer vergoedingen, verlof etc. Zie voor de bevindingen ook paragraaf 3.9.

Ten behoeve van de tussentijdse tertaalafsluitingen en de opstelling van de jaarrekening voert Afdeling Audit veel werkzaamheden uit gericht op de juistheid en volledigheid van de verantwoorde lasten, baten en balansposten. Wij beoordelen de uitkomsten van deze werkzaamheden door per post meer of minder eigen werkzaamheden uit te voeren en bepalen op basis daarvan of wij de bevindingen van Afdeling Audit overnemen in aanvulling op onze eigen bevindingen (voor uitkomsten die buiten onze controle vielen) dan wel vervangen door eigen uitkomsten (waar wij meer werkzaamheden hebben gedaan of andere bevindingen hebben). Voor de eindejaarscontrole vormen wij zo een zelfstandig oordeel op basis van de aangeleverde en intern beoordeelde balansdossiers door de Concernadministratie en Afdeling Audit. De bevindingen zijn verwerkt in de diverse paragrafen in hoofdstuk 3.

Voor de factuurcontrole (materiële lasten) trekken wij een steekproef uit de in Leonardo geboekte facturen en stellen de geselecteerde posten ter beschikking aan Afdeling Audit samen met een afgestemde checklist voor de controle. Afdeling Audit verzamelt de documentatie waarop de verklaringen inzake de geleverde prestaties zijn gebaseerd. Op basis daarvan vormt Afdeling Audit een oordeel per post en soort inkoop op factuur- en soort inkoopniveau. Wij reviewen de factuurcontrole integraal en vormen op factuurniveau een oordeel. Op basis daarvan extrapoleren wij de uitkomst van deze steekproefposten naar het totaal van de inkopen (materiële lasten) over het hele jaar. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.

De hiervoor geschetste samenwerking verloopt in een prettige sfeer en goede samenwerking waarbij er zowel voor DJI zelf als voor ons voordelen uit de samenwerking komen. Van beide zijden is het voornemen uitgesproken de samenwerking op basis van een hernieuwd protocol verder vorm te geven en na te gaan waar samenwerking op nog niet genoemde onderwerpen zinvol is. Wij denken aan onderzoek naar:

- registraties in verschillende geautomatiseerde systemen rond de forensische zorg;
- contractregistratie voor facturering van opbrengsten aan derden;
- registraties van beheer en gebruik van auto's (in het kader van juiste fiscale registraties) en
- registraties rond het beheer van geweldsmiddelen.

5.6 Publicatie onderzoeksrapporten

Accountants moeten volgens het accountantsprotocol onderzoek doen naar de verantwoording over de genormeerde prestatie-indicatoren in de forensische psychiatrie bij forensische zorgleveranciers. DJI verplicht de zorgleveranciers hiertoe uit hoofde van haar taak als zorgverzekeraar.

Er zijn circa 130 particuliere zorgleveranciers die forensisch psychiatrische zorg leveren aan DJI (dus aan de zorgverzekeraar). Deze zorgleveranciers geven hun accountants (openbare accountants) opdracht voor het onderzoek op grond van dit accountantsprotocol. Daarnaast zijn er 6 Rijksklinieken die onderdeel zijn van DJI als overheidsdienst (dus niet in haar rol van zorgverzekeraar). DJI heeft in die rol als "eigenaar" van haar eigen Rijksklinieken (dus 6 zorgleveranciers) aan de ADR verzocht onderzoek te doen naar de prestatie-indicatoren waarover de Rijksklinieken rapporteren aan DJI (rapporteren aan de zorgverzekeraar).

Alle rapporten die de ADR uitbrengt komen op de halfjaarlijkse overzichtslijst van de minister van Financiën te staan. Dit betekent dat de rapporten van de 6

Rijksklinieken openbaar gemaakt worden. Wij hebben vernomen dat met een aanscherping van de Wet open overheid die binnenkort plaatsvindt, ook de overige 130 rapporten van particuliere zorgleveranciers openbaar gemaakt moeten worden.

Wij adviseren de Concernadministratie:

- te onderzoeken hoe het afsluitproces specifiek voor voorzieningen versneld kan worden en de kwaliteit door middel van (betere) interne controle verhoogd kan worden om te komen tot een eerder (per correctieronde 1) opgeleverd voldoende betrouwbaar en controleerbaar balansdossier.
- de onderbouwende informatie voor de voorziening SBF jaarlijks bij APG op te vragen en toe te voegen aan het balansdossier.
- in overleg te treden met DFEZ over de deelwaarneming op verschillen tussen factuur- en registratiedatum in Leenarde en af te stemmen of/wanneer DJI deze gedurende 2019 zelf uitvoert en DFEZ over de uitkomsten informeert.

Wij adviseren het SSC:

- van IC-coderingen en cijferbeoordeling speerpunten te maken voor de jaarrekening 2019.
- specifiek aandacht te besteden aan de verwerking van bestellingen in overleg met de leveranciers van bijvoorbeeld licenties om grote matchingsverschillen bij e-facturen te voorkomen.
- met betrekking tot prijscontroles:
 - in overleg met DFEZ en de andere J&V-agentschappen werkinstructies voor prijscontroles te ontwerpen;
 - te bepalen of prijscontroles op facturen behoren tot het terrein van de Bundeling Financiële Administraties en maak zo nodig op basis van inventarisatie van huidige werkwijzen en toekomstige werkinstructies afspraken hierover.
- de aansluiting tussen de verwerking in de administratie en de facturatie vanuit het RVB periodiek vast te stellen.
- gewijzigde contractafspraken in overleg met het RVB zo snel mogelijk in de contracten door te voeren.
- DFEZ actief te benaderen om over de uitwerking van de DJI-voorstellen ter verbetering van het autorisatiebeheer Leenarde af te stemmen.
- in de instructies op te nemen om documentatie van nietig verklaarde betaalbatches (ook als deze niet aan de bank worden aangeboden) te bewaren zodat een audit trail ontstaat.

Wij adviseerden het IUC begin 2018:

- de resultaten van de zogenoemde 'informele search' bij inkoop van zorgpersoneel expliciet vast te leggen in de betreffende inkoopdossiers opdat de keuze voor de inkoopprocedure achteraf op basis van de documentatie controleerbaar is. Omdat wij in de door ons onderzochte inkoopdossiers nog geen vastleggingen van de "informele search" hebben aangetroffen, herhalen wij dit advies.

Wij adviseren DPMO:

- de controles rondom personeel op bijvoorbeeld de toekenningen van vaste TOD en onderbouwing van declaraties met bonnen in P-Direkt aan te scherpen.

Wij adviseren JICN (divisie GW/VB):

- ervoor te zorgen dat prijslijsten/prijsafspraken op productniveau worden vastgelegd en hebben aangegeven dat wij eind 2019 samen met

medewerkers van JICN zullen nagaan of onderbouwende documentatie voor de facturen makkelijker te verzamelen is (inclusief de prijsafspraken).

Daarnaast **stemmen wij graag af met** (Afdeling Audit) DJlover de actualisering van het samenwerkingsprotocol (waarbinnen de uitvoering van de steekproef factuurcontrole een plaats heeft).

7 Ondertekening

Den Haag, 23 april 2019

w/g

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