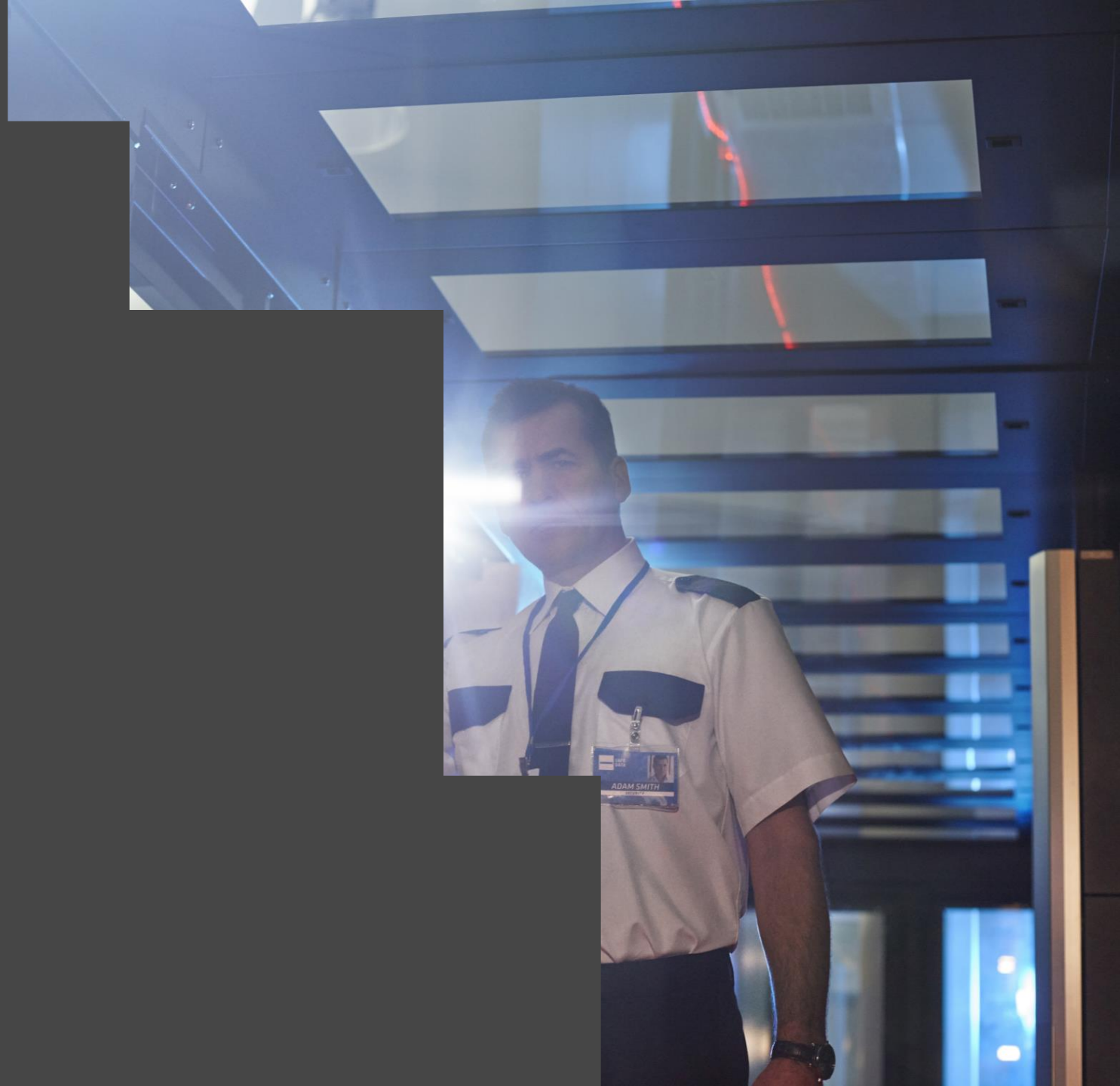
Onderzoek financierbaarheid DJI

2022-0078u/SM/lc/dvdk

April 2022



April 2022

Dit hoofdlijnenrapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Director) en Sander van Veldhuizen (Senior Manager). Dit bestand wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het ministerie van JenV als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het ministerie van JenV vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het ministerie van JenV, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: “Wob verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	04
H1. Aanpak onderzoek	09
H2. Inzicht in de DJI-begroting 2017-2020	13
H3. Inzicht in de begroting 2022-2032	22
H4. Mogelijkheden om tot evenwicht te komen	31
H5. Adviezen voor de bekostigingssystematiek	50

Managementsamenvatting

De hoofdvraag van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de financiering van DJI toereikend is voor de huidige taken en voor de komende tien jaar. Hiertoe zijn vier onderzoeksvragen aan PwC gesteld: (1) een antwoord op de vraag hoe en in hoeverre de huidige taakopdracht aan DJI (voldoende onderbouwd) financieel vertaald is, (2) financiële vertaling van de wijzigingen in de dienstverlening door DJI die de komende 10 jaar voorzien zijn, (3) identificatie van mogelijkheden bij zowel JenV (in de vorm van beleidskeuzes) als DJI (kostenbesparingen) om kosten en budget voor langere termijn bij te sturen en (4) advies uit te brengen gericht op verbetering van de sturing- en bekostigingsrelatie tussen JenV en DJI.

Aanpak onderzoek

Het vertrekpunt van de analyses is de begroting van DJI. Per organisatieonderdeel is het lastenbeeld op basis van prijs en volume gereconstrueerd (PxQ) voor de periode 2017-2020, om de logica en werking van de begroting van DJI inzichtelijk te maken. Dit vormt de basis waarop bepaald wordt hoe budgetten voor de komende tien jaar zich verhouden tot de voorziene taakontwikkeling DJI.

DJI en JenV hebben een overzicht opgesteld van de belangrijkste ‘vastgestelde voornemens’: het vastgestelde beleid of kwaliteitsniveau dat behaald moet worden. Dit overzicht dient als uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag of DJI voldoende toegerust is voor de uitvoering van taken de komende tien jaar. De inhoudelijke kaders hiervoor komen vanuit wet- en regelgeving, richtlijnen en afspraken zoals tussen JenV en DJI overeengekomen. Waar deze ontbraken, zijn deze in expertsessies door JenV en DJI vastgesteld.

Het onderzoek naar de opbouw van de huidige en toekomstige begrotingsreeksen heeft inzicht opgeleverd in de belangrijkste kostendrijvers van de dienstverlening door DJI. Op basis hiervan kunnen besparingsopties kosten en budget voor de lange termijn bij te sturen geformuleerd worden.

Om tot een advies over de inrichting van de sturing- en financieringsrelatie tussen JenV en DJI en een bijpassende bekostigingssystematiek te komen, zijn de inzichten uit de analyse van de toereikendheid van de bekostiging en uit de analyse van de besparingsopties samengebracht. Op basis van de analyseresultaten is vervolgens aannemelijk gemaakt welke sturings- en bekostigingsmodellen duurzaam toe te passen zijn op de taken van DJI.

Hoofdvraag 1. Reconstructie van het lastenbeeld laat zien dat begroting en realisatie in balans zijn gebleven door het opbouwen van een efficiencyschuld en een investeringsschuld

De analyse 2017-2020 van begroting- en realisatiecijfers laat geen noemenswaardige verschillen (‘delta’s’) zien. Wel blijkt uit deze financiële analyse dat DJI in deze periode een efficiencyschuld en een schuld op kapitaalinvesteringen heeft opgebouwd.

De efficiencyschuld is ontstaan doordat DJI efficiencykortingen via niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen heeft gedekt met incidentele maatregelen, zoals het interen op eigen vermogen en het temporiseren van investeringen in ICT en huisvesting. Omdat de opgelegde efficiencykortingen in de uitvoering niet altijd goed zijn doorvertaald in beleid of in de bedrijfsvoering van DJI, en het dus ontbreekt aan een structurele oplossing voor het dekken van de efficiencykorting, is er een ‘schuld op efficiency’ ontstaan. Maatregelen om (een deel van) de efficiencyschuld in te kunnen lossen worden besproken in Sectie 3.

Het meerjarig herhaaldelijk uitstellen van kapitaalinvesteringen voor huisvesting en ICT heeft geleid tot een schuld op kapitaalinvesteringen. De jaarlijks terugkerende kosten voor onderhoud en noodzakelijke verbeteringen hebben over de tijd tot een cumulatie van uitgebleven investeringen geleid, waarvan op enig moment uitstel niet langer verantwoord is.

Managementsamenvatting

Besluiten of besluitmomenten waarop DJI kapitaalinvesteringen heeft uitgesteld, konden op basis van de door DJI beschikbaar gestelde informatie, met uitzondering van ICT[1], niet (eenduidig) worden geïdentificeerd. Terugkijkend is niet vast te stellen in welk jaar kapitaal investeringen voor het eerst niet hebben plaatsgevonden en hoe zich dat exact per jaar heeft ontwikkeld. Wel is duidelijk dat er op een aantal elementen structureel niet geïnvesteerd is terwijl deze investeringen vanuit onderhoud en nieuw beleid wel evident noodzakelijk waren. De tekorten als gevolg van uitgebleven kapitaalinvesteringen zijn in de analyse verschoven naar de periode 2022 – 2032.

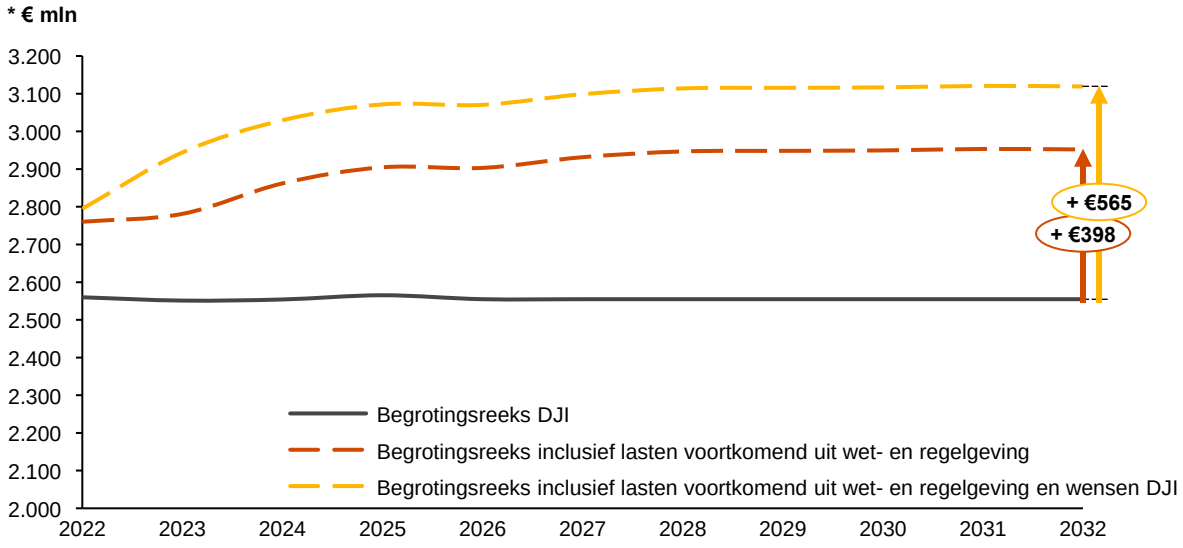
Hoofdvraag 2. De toekomstige lastenreeks laat een tekort zien van €398 mln in 2032

PwC heeft een vergelijking gemaakt tussen de begrotingsreeks DJI en de analyse van PwC van het lastenniveau van DJI voor de periode 2022 – 2032. De door PwC geraamde herziening van het lastenniveau is geconstrueerd door daar waar mogelijk de begroting DJI op basis van de prijs van geleverde diensten door DJI maal de hoeveelheid van deze diensten (PxQ) op te bouwen, richting de toekomst door te trekken, en aan te vullen met financieel vertaalde vastgestelde (beleidsmatige) voornemens. Ten behoeve van besluitvorming zijn de voornemens gecategoriseerd naar bestuurlijke status.

Uitgaande van lasten die voortkomen uit noodzakelijk beleid om ingeslotenen conform geldende wet- en regelgeving en overige eisen in te sluiten, laat een vergelijking tussen de begrotingsreeks DJI en de analyse van PwC een tekort zien van €201 mln in 2022 oplopend tot €398 mln in 2032. Gegeven het karakter van de onderliggende vastgestelde voornemens, zullen alleen ingrijpende keuzes deze lasten kunnen vermijden.

Wanneer ook de wensen van DJI die (nog) niet zijn vastgelegd in een (bestuurlijke) afspraak met JenV worden mee genomen, loopt het tekort op tot €235 mln in 2022 en €565 mln in 2032. Hoewel de lasten die voortkomen uit wensen van DJI mogelijk grotendeels te vermijden zijn, is het van belang kritisch te monitoren of met het vermijden van deze investeringen geen nieuwe investeringsschuld wordt gecreëerd.

Figuur 1: Visuele weergave van de begrotingsreeks DJI, en de begrotingsreeks inclusief de lasten voortkomend uit wet- en regelgeving, en wensen DJI



1) Voor ICT is bij het opstellen masterplan 2013 in samenspraak met eigenaar en opdrachtgever besloten tot een bezuiniging op ICT.

Managementsamenvatting

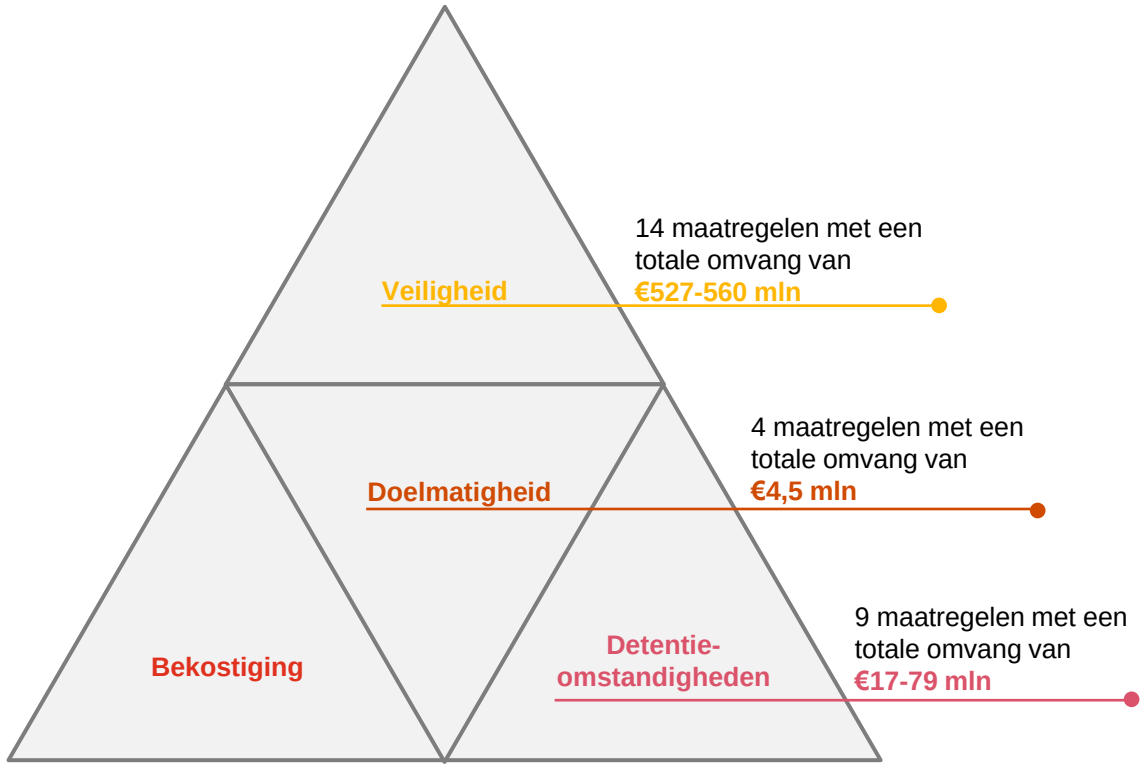
Hoofdvraag 3. Een besparingspotentieel van circa €548-643 mln is geïdentificeerd, mits detentieomstandigheden worden versoberd en veiligheidsniveaus worden verlaagd.

Een deel van de toekomstige kosten kunnen vermeden worden, hetzij door ombuigingsvoorstellen op de vastgestelde voornemens, danwel door besparingsvoorstellen op het primaire proces of in de bedrijfsvoering DJI. Dit onderzoek heeft een besparingspotentieel geïdentificeerd van circa €548-643 mln, bestaande uit 27 maatregelen.

Voor 4 maatregelen geldt dat DJI kosten kan besparen bij gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening, waarmee €4,5 mln aan doelmatigheidswinst kan worden behaald met de implementatie van deze maatregelen. Voor 14 maatregelen geldt dat ze aangrijpen op het versoberen van detentieomstandigheden, waarmee €527-560 mln zou kunnen worden bespaard. De overige 9 maatregelen grijpen aan op het verlagen van veiligheidsniveaus, waarmee €17-79 mln zou kunnen worden bespaard. Om de besparingen die gepaard gaan met deze maatregelen te kunnen realiseren, zal politieke besluitvorming nodig zijn.

Deze lijst van 27 besparingsopties kan toereikend zijn om het volledige tekort richting 2032 weg te nemen, maar vergt toepassing van draconische besparingsopties als het afschaffen van forensische zorg en het versoberen van detentieomstandigheden door gedetineerden minder activiteiten te laten ondernemen en per dag langer in hun cel op te sluiten. Als dit niet gewenst is, dan zal (een deel van) het tekort moeten worden opgevangen met verhoging van de bekostiging.

Figuur 2: Driehoek van besparingsopties: veiligheid, detentieomstandigheden, bekostiging en doelmatigheid



Managementsamenvatting

Hoofdvraag 4. Dit onderzoek laat drie problemen zien in de sturing- en bekostigingsrelatie tussen JenV en DJI

Analyse van de totstandkoming van budgetten van DJI in de periode 2017 – 2020 laat zien dat de ontwikkeling van een aantal belangrijke kostencomponenten zoals ICT, huisvesting, personele lasten/ arbeidsvoorwaarden en de effecten van de ontwikkeling van de gevangenenpopulatie buiten de kostprijs zijn gehouden en ook niet altijd separaat financieel inzichtelijk zijn gemaakt. Dit terwijl in de praktijk er op deze componenten wel een prijsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Dit is een belangrijke verklarende factor voor het geconstateerde tekort gebleken.

Dit onderzoek laat drie problemen zien in de sturing- en bekostigingsrelatie tussen JenV en DJI:

1. *Er is een actueel financieel tekort binnen DJI*

Dit onderzoek laat een financieel tekort zien van €201 mln in 2022, bij ongewijzigd beleid oplopend tot €398 mln in 2032. De geformuleerde besparingsopties om dit tekort terug te dringen vergen veelal politieke keuzes, en lossen het actuele financiële tekort niet op. De oplossing hiervoor zal realistisch gezien, in ieder geval deels, moeten komen uit het ophogen van de financiering.

2. *De financiële informatievoorziening tussen opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar is niet op orde, daarnaast is de financiële informatievoorziening intern DJI niet op orde*

In dit onderzoek is veel tijd besteed aan het naar boven krijgen van onderbouwing van budgetten, claims en noodzaak tot investeren. De financiële informatiehuishouding intern DJI is niet op orde gebleken, maar ook bij de opdrachtgever, eigenaar en de vertegenwoordiging uit de stafdirecties bleken bepaalde investeringen of hoogte van kostenniveaus onbekend tot op het moment van dit onderzoek.

Om de driehoek van opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar effectief te laten sturen op de beleids- en beheersmatige koers van DJI, is het essentieel dat de juiste informatie op de juiste bureaus belandt. Naast het oplossen van het financieel tekort zou hier als eerstvolgende prioriteit aan gegeven moeten worden.

3. *Er is geen consequent gebruik 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. Wij geven dan ook aanbevelingen langs twee scenario's:

1. Volledig herstel van resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ)

De sturing- en bekostigingsrelatie wordt hersteld naar de basis van resultaatgerichte sturing voor de hele DJI-organisatie, inclusief de financiële spelregels die hierbij horen cf. het Agentschapsmodel van de Rijksoverheid. Van veel van deze spelregels kunnen wij concluderen dat deze nu niet nageleefd worden. Voordeel van dit scenario is dat er reeds een set van financiële spelregels ligt die – mits nageleefd – tot een werkbare relatie kunnen leiden. Wel zijn er twee belangrijke randvoorwaarden aan dit scenario:

Managementsamenvatting

- DJI berekent integrale kostprijzen en houdt deze actueel. Wij constateren dat op dit moment de (opbouw van de) administratie DJI hier niet op ingericht is en dat dit om een forse investering vraagt;
- Rekenschap bij opdrachtgever (DGSenB) en eigenaar (DEA, FEZ) dat PxQ bekostiging een flexibiliteit veronderstelt die in werkelijkheid maar beperkt aanwezig is. DJI heeft te maken met veel hoge vaste kosten (met name vastgoed-gerelateerd). Er zullen dus afspraken gemaakt moeten worden over welke kosten DJI als agentschap met haar Eigen Vermogen kan opvangen.

2. Formaliseren van de huidige situatie

In de afgelopen jaren is een sturing- en bekostigingsrelatie gegroeid tussen JenV en DJI. Op onderdelen van de begroting is DJI het zicht ‘van onderop’ kwijt en het zal veel energie kosten dit zicht weer op te bouwen en vast te houden. Dit tweede scenario gaat er van uit dat de sturing en bekostiging zich door ontwikkelt naar ‘flexibel waar het kan en vast waar het logisch is’: voor bepaalde onderdelen wordt de PxQ sturing losgelaten en gaat men over op andere vormen van bekostiging (bv. lumpsum). Dit scenario sluit beter aan op de huidige werkelijkheid. De bekostiging kan specifiek afgestemd worden op de aard van de onderliggende kostendrivers. Randvoorwaardelijk aan dit scenario is wel dat deze werkwijze geformaliseerd wordt door een nieuwe set van financiële spelregels:

- Voor die onderdelen die op basis van PxQ bekostigd blijven, gelden de randvoorwaarden zoals voor scenario 1, en;
- Afspraken zijn nodig over opbouw, hoogte en mutatie van de onderdelen bekostigd op ‘lumpsum’ basis. Met dit onderzoek is het financiële gat nu bekend, zonder afspraken is de kans groot dat binnen enkele jaren bekostiging en werkelijke kosten weer uit de pas lopen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van hoe omgegaan kan worden met de meest voorkomende ontwikkelingen die effect hebben op het lastenniveau van DJI, en hoe hier in de toekomst beter mee omgegaan kan worden (‘spelregels’).

Tabel 1: Geadviseerde afspraken (‘spelregels’) over het opvangen van (financiële) ontwikkelingen

Bekostigingswijze	Ontwikkeling	Opvangen met
PxQ	Schommelingen in P tot 5%	Eigen vermogen
	(Neerwaartse) schommeling in Q tot bijvoorbeeld maximaal 10%	Door laten lopen van oude bekostigingsniveau met bv. 2 jaar. Voorts afspraken over afname van een minimum-capaciteit, waarbij niet-afgenomen capaciteit niet als ondoelmatigheid wordt aangemerkt.
	Majeure wijzigingen als gevolg van ontwikkelingen vastgoed, ICT, compositie van justitiabele populatie	Budgetafspraken met opdrachtgever en eigenaar.
Lumpsum	Huidige taken, hoogte financiële opbouw	Aanvullende afspraken
	Mutaties in taken	Aanvullende afspraken

H1. Aanpak onderzoek

Achtergrond, context en onderzoeksvragen

Achtergrond en context

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de Minister van Justitie en Veiligheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. Verspreid over Nederland telt DJI ongeveer 50 locaties en circa 16.000 medewerkers. Jaarlijks stromen ongeveer 30 duizend nieuwe justitiabelen in, die voor korte of lange tijd ingesloten worden in een justitiële inrichting. [1]

Het kostenniveau van DJI wordt bepaald door het aantal ingeslotenen, de strafmodaliteiten (productenmix) en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het aantal ingeslotenen en de eigenschappen van deze personen is voor DJI een gegeven dat niet kan worden beïnvloed. Tegelijkertijd is de samenstelling van de instroom van ingeslotenen de afgelopen jaren veranderd van aard. DJI heeft in toenemende mate maken met verwarde personen, en ingeslotenen met psychische problemen of licht verstandelijke beperkingen, hetgeen de taken van DJI heeft verzwaard.[2]

De samenstelling van de productenmix is het resultaat van politieke keuzes en de doorvertaling daarvan in beleid. Vervolgens heeft DJI de opdracht dit beleid en daaruit voortvloeiende productenmix tegen het gewenste kwaliteitsniveau en zo laag mogelijke kosten te produceren.

Onderzoeksvragen

PwC is gevraagd te onderzoeken in hoeverre de financiering van DJI toereikend is voor de huidige taken en in hoeverre de financiering toereikend is voor de komende 10 jaar. Daarvoor moet een antwoord komen op de vraag hoe en in hoeverre de huidige taakopdracht aan DJI (voldoende onderbouwd) financieel vertaald is, en welke wijzigingen hier de komende 10 jaar in voorzien zijn.

Daarnaast is PwC ook gevraagd om mogelijkheden bij zowel JenV (in de vorm van beleidskeuzes) als DJI (kostenbesparingen) te identificeren om kosten en budget voor langere termijn in balans te brengen. Dit leidt tot vier hoofdvragen met twaalf subvragen:

1. In hoeverre is het huidige budget DJI toereikend voor de huidige taken?

a. Geef inzicht de budgetten voor de belangrijkste kostencategorieën binnen de begroting DJI en geef aan hoe deze zich de afgelopen 4 jaar hebben ontwikkeld.

b. Laat de ontwikkeling zien van de taken DJI van de afgelopen 4 jaar en welke prestaties verwacht worden ten aanzien van het primaire proces en bedrijfsvoering DJI.

c. Geef aan hoe de budgetten vastgesteld onder a) zijn onderbouwd en hoe deze zich verhouden tot de verwachte prestaties van DJI vastgesteld onder b).

d. Geef hierbij aan in hoeverre het gehanteerde kostprijsmodel toereikend is om mutaties in de prestaties op een juiste manier te vertalen naar de bijbehorende middelen.

2. In hoeverre is het budget DJI duurzaam toereikend voor de komende 10 jaar?

a. Geef inzicht in de budgetreeks DJI 2022 - 2032 (10 jaar vooruit), gespecificeerd naar de belangrijkste lastencategorieën binnen de begroting DJI, gebaseerd op de begrotingscijfers DJI en de meerjarenreeks JenV.

b. Geef aan wat de vastgestelde voornemens zijn in de taakopdracht aan DJI voor de komende 10 jaar. Maak hierbij onderscheid in de status van deze voornemens.

c. Maak inzichtelijk, op basis van de inzichten uit 1c), welke financiële consequenties de vastgestelde voornemens uit 2b) hebben voor de begrotingsreeks DJI tot en met 2030. Geef tot slot de ‘delta’ aan met de bestaande meerjarenreeks uit 2a).

1) Bron: CBS, Gedetineerden; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 2021 2) Bron: SEO en AEF, Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak, 2021, en PwC, Doorlichting Strafrechtketen, 2020

Achtergrond, context en onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen (vervolg)

3. Welke opties zijn er om de kosten DJI in evenwicht te brengen met de beschikbare middelen?

a. Inventariseer welke mogelijkheden DJI ziet om de uitvoeringskosten te verlagen. Focus daarbij op de belangrijkste lastencategorieën, zoals personeel, huisvesting, ICT en vervoer. Geef aan welke besparingen behaald kunnen worden en wanneer in de tijd.

b. Inventariseer welke beleidsalternatieven er zijn om de uitvoeringskosten DJI te verlagen. Denk hierbij aan mogelijkheden om de opdracht aan DJI aan te passen (beleidsdoelen, activiteiten, acceptatie van veiligheidsrisico's) om langs die weg kosten te reduceren. Geef concreet aan welke besparingen behaald kunnen worden en wanneer in de tijd.

c. Geef onderbouwd aan, indien de resultaten uit 3a en 3b niet leiden tot de gewenste balans tussen kosten en beschikbare middelen, hoeveel middelen additioneel nodig zijn om deze balans wel te bereiken.

4. Welke bekostigingssystematiek is gegeven het antwoord op de vragen 1, 2 en 3 het meest passend in de sturing- en financieringsrelatie tussen JenV en DJI?

a. Geef de verhouding aan tussen de verandering in de kosten en sanctiecapaciteit als gevolg van volume-tijd(verblijfsduur)-ontwikkelingen en/of compositie-ontwikkelingen van de populatie en daaruit voortvloeiende gevraagde diensten van DJI. Geef vervolgens aan of de gehanteerde kostprijssystematiek door DJI aansluit bij wijzigingen in sanctiecapaciteit die volgen uit volume- en/of compositie-ontwikkelingen. Specificeer naar de belangrijkste kostendrijvers die bepalend zijn in de geconstateerde verhouding.

b. Adviseer over oplossingen voor de geconstateerde knelpunten onder 4a), gericht op een verbetering van de gehanteerde kostprijsmethodiek door DJI en de in de sturingsrelatie met JenV gehanteerde bekostigingsmethodiek (PxQ-financiering).

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een hoofdrapport en een technische bijlage. Het hoofdrapport presenteert de conclusies van het onderzoek. De technische bijlage verstrekt gedetailleerde onderbouwing bij de beantwoording van onderzoeksvragen 1 tot en met 4.

Beschrijving per hoofdstuk

Hoofdstuk 1 – *Aanpak onderzoek* – beschrijft een inleiding op het onderzoek. Hierin wordt kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek en de door ons gevolgde aanpak beschreven.

Hoofdstuk 2 – *Inzicht in de DJI-begroting 2017-2020* – beschrijft de analyse van de DJI-begroting van 2017 t/m 2020 en beantwoordt onderzoeksvraag 1.

Hoofdstuk 3 – *Inzicht in de begroting 2022-2032* – beschrijft de analyse van de DJI-begroting tien jaar vooruit voor de periode 2022 - 2032 en beantwoordt daarmee onderzoeksvraag 2.

Hoofdstuk 4 – *Mogelijkheden om tot evenwicht te komen* – beschrijft de doelmatigheidsopties en de beleidsalternatieven om de uitvoeringskosten van DJI te verlagen, en beantwoordt daarmee onderzoeksvraag 3.

Hoofdstuk 5 – *Adviezen voor de bekostigingssystematiek* – presenteert de belangrijkste adviezen van PwC met betrekking tot de bekostigingssystematiek en de sturing- en financieringsrelatie tussen JenV en DJI gegeven de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en 3. Daarmee wordt in dit hoofdstuk onderzoeksvraag 4 beantwoord.

Aanpak

Gefaseerde aanpak onderzoek

Fase 1. Inzicht in de huidige begroting (2017 – 2020)

1a. Budgetten voor de belangrijkste geledingen DJI (P)

1b. Bijbehorende taken en verwachte prestaties (Q) +

1c. Confrontatie PxQ met gefinancierde bestedingsplan DJI

1d. Bevindingen ten aanzien van kostprijsmodel DJI

Fase 2. Inzicht in de toekomstige begroting (2022 – 2032)

2a. Budgetreeks voor de belangrijkste geledingen DJI 2022 – 2032

2b. Vastgestelde voornemens voor deze periode +

2c. Delta's op bestaande budgetreeksen

Fase 3. Mogelijkheden om tot evenwicht te komen

3a. Mogelijkheden voor DJI om uitvoeringskosten te verlagen

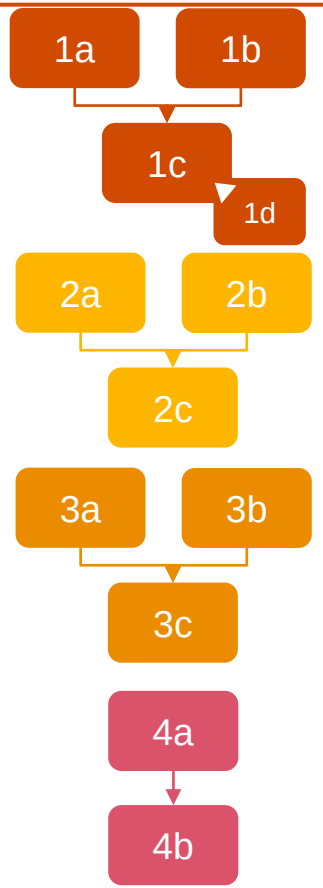
3b. Mogelijkheden voor JenV om met beleidsalternatieven DJI in staat te stellen de uitvoeringskosten te verlagen +

3c. Resterend tekort

Fase 4. Adviezen voor de bekostigingssystematiek

4a. Duiding van verhouding en verbinding tussen benodigde sanctiecapaciteit en volume- en/of compositie-ontwikkelingen van de detentiepopulatie +

4b. Advies over bekostigingssystematiek o.b.v. geconstateerde knelpunten



Het vertrekpunt van de tijdens het onderzoek uitgevoerde analyses is de begroting van DJI. Per organisatieonderdeel is het lastenbeeld op basis van prijs en volume gereconstrueerd (PxQ), om de logica en werking van de begroting van DJI inzichtelijk te maken. Dit laatste is van belang omdat de huidige begroting DJI de basis vormt voor het opstellen van de meerjarige financiële reeks 2022 – 2032. Voor de PxQ reconstructie beoordeelt PwC ook het kostprijsmodel DJI.

De uitkomst uit **fase 1** vormt de basis voor **fase 2** (de financiële 2022-2032), aangevuld met financieel vertaalde vastgestelde voornemens ten aanzien van het primaire proces DJI en (kwaliteit van) bedrijfsvoering zoals personeel, huisvesting en ICT. Ten behoeve van besluitvorming zijn de vastgestelde voornemens gecategoriseerd naar bron van herkomst. Dit geeft inzicht in de mate van vermijdbaarheid van kosten. Fase 2 heeft daarmee geresulteerd in een overzicht van delta's die bij de basisreeks opgeteld kunnen worden.

De uitkomst uit fase 2 leidt tot een financiële reeks inclusief delta's die voortkomen uit voornemens. Sommige lasten kunnen vermeden worden, hetzij door ombuigingsvoorstellen op de in fase 2 vastgestelde voornemens, danwel door besparingsvoorstellen in het primaire proces DJI of in de bedrijfsvoering DJI. Dit is onderdeel van **fase 3**. Tot sommige van deze besparingsopties kan worden besloten binnen DJI. Andere besparingsopties vergen instemming van JenV of een beleidslijn vanuit JenV.

In **Fase 4 zijn** alle inzichten uit de beantwoording van hoofdvragen 1 t/m 3 samengebracht, en afgezet tegen de volume- en/of compositieontwikkelingen van de detentiepopulatie. Op basis hiervan zijn aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de bekostigingssystematiek en de sturingsrelatie tussen JenV en DJI.

H2. Inzicht in de DJI-begroting 2017-2020

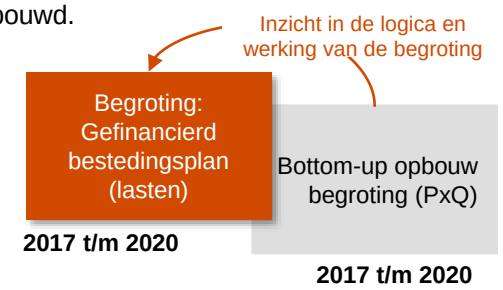
Aanpak hoofdvraag 1: inzicht in de begroting 2017 – 2020

Inzicht in opbouw van de begroting 2017-2020

De begroting van DJI, binnen DJI het gefinancierd bestedingsplan genoemd, vormt het vertrekpunt van onderzoeksfase 1. PwC heeft geprobeerd om via het kostprijsmodel inzicht te krijgen in het totale lastenniveau van de uitvoering van taken DJI.

Aangezien baten en lasten in het gefinancierd bestedingsplan op individuele posten zijn gesaldeerd[1] – en het kostprijsmodel niet wordt gebruikt – geven de bestedingsplannen een onvolledig beeld van de totale lasten. De door DJI gehanteerde begrotings- en financiële verantwoordingsopstellingen lenen zich niet om te kunnen corrigeren voor (tussen geledingen) gesaldeerde baten en lasten.

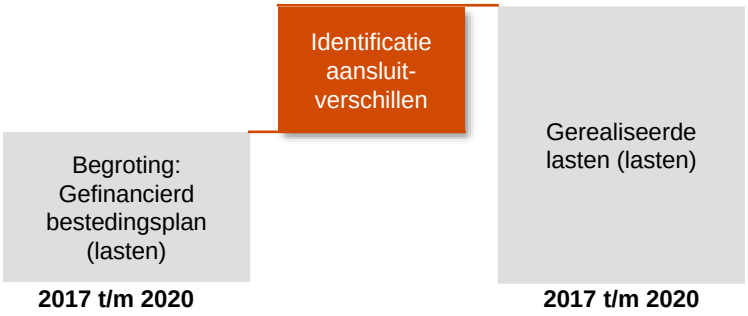
Om het volledige lastenbeeld van DJI inzichtelijk te maken is per organisatieonderdeel van DJI het lastenbeeld voor de jaren 2017 tot en met 2020 opnieuw PxQ opgebouwd.



Aansluiting van lastenniveau op gefinancierd bestedingsplan

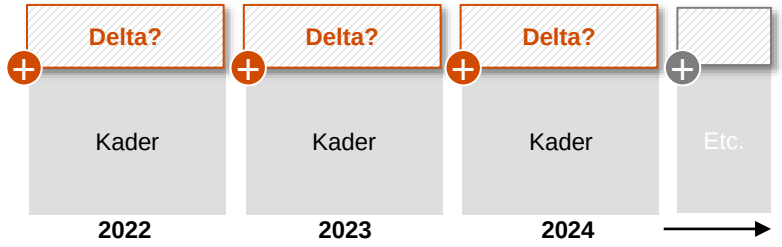
Vervolgens is de aansluiting gemaakt tussen het opnieuw opgebouwde lastenbeeld en de gefinancierde bestedingsplannen. De centrale vraag hierbij is of de gehanteerde bekostigingssystematiek voorziet in de dekking van eventuele aansluitingsverschillen, zoals bijvoorbeeld loon- en prijsbijstellingen of aansluitverschillen als gevolg van onder- of overproductie. Indien de gefinancierde bestedingsplannen niet voorzien in de dekking van het lastenniveau, is onderzocht of het aansluitingsverschil van incidentele of structurele aard is.

Daarnaast zijn de historische budgetclaims geanalyseerd om dubbeltellingen naar de toekomst te voorkomen en om zicht te krijgen op absorptie door DJI die tot verdringing van taken of concessies aan kwaliteit hebben geleid.



Conclusie

De verschillen tussen begrote en gerealiseerde lasten van structurele aard en waarvoor de nu gehanteerde bekostigingssystematiek geen dekking voorziet, en absorptiemaatregelen door DJI die hebben geleid tot verdringing van taken of concessies aan kwaliteit, leiden tot wat PwC aanduidt als de 'delta' uit fase 1. Deze delta duidt op een correctie van het huidige bekostigingsniveau van DJI.



1) In het gefinancierd bestedingsplan dat DJI in de begroting inbrengt zijn baten en lasten verdisconteerd. DJI heeft de opbouw van de bottom-up begroting aangeleverd in de breakdown: personele lasten, materiële lasten, inkoop/subsidie, overige lasten, onderlinge baten, onderlinge lasten, opbrengsten. Om de hoogte van enkel de lasten zoals opgevoerd in het gefinancierd bestedingsplan zoveel mogelijk te benaderen hebben we enkel personele, materiële lasten, inkoop/subsidie en overige lasten meegenomen. Onderlinge baten, onderlinge lasten en opbrengsten hebben we niet meegenomen in deze analyse.

Geanalyseerde organisatieonderdelen van DJI

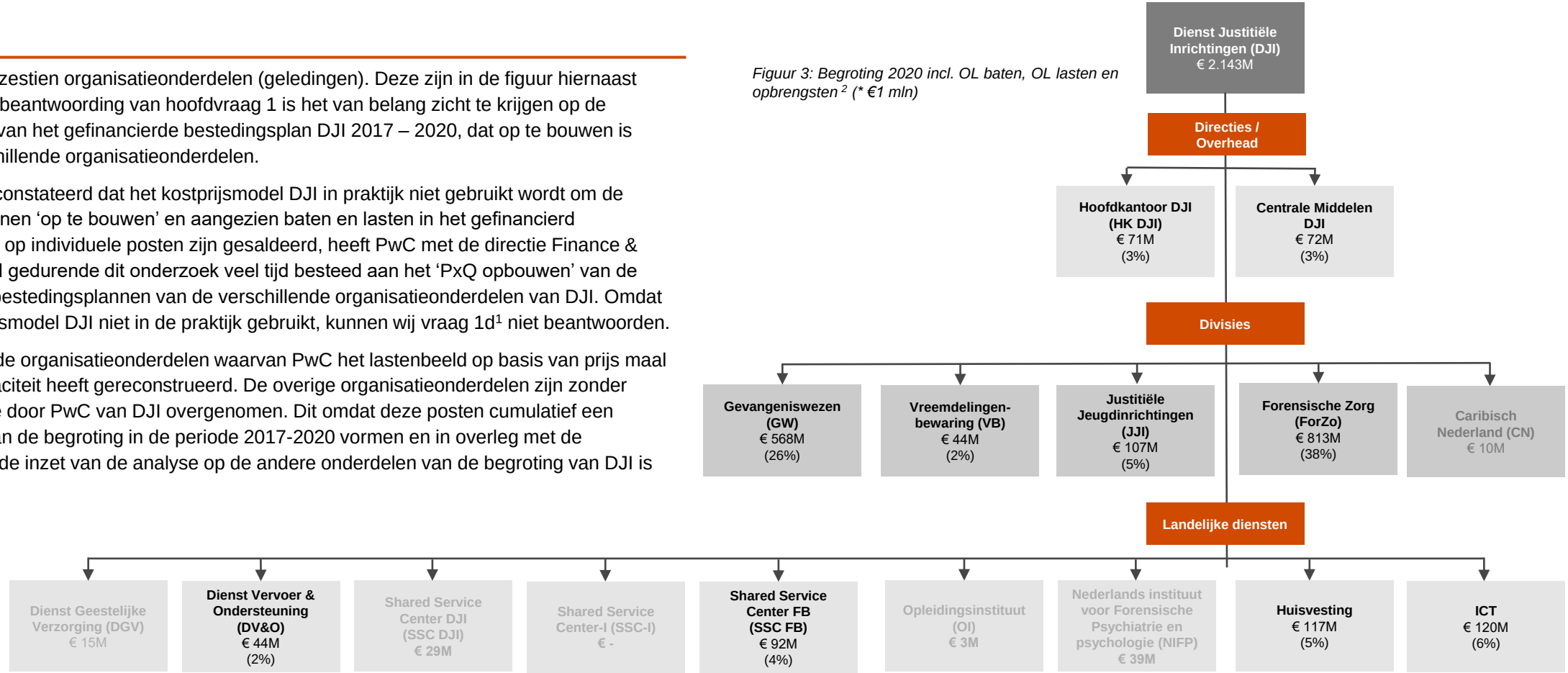
De totale begroting van DJI 2020 omvat ca. €2,1 miljard. PwC heeft voor ~94% van de organisatieonderdelen het lastenbeeld op basis van prijs maal geleverde capaciteit gereconstrueerd

DJI bestaat uit zestien organisatieonderdelen (geledingen). Deze zijn in de figuur hiernaast afgebeeld. Ter beantwoording van hoofdvraag 1 is het van belang zicht te krijgen op de onderbouwing van het gefinancierde bestedingsplan DJI 2017 – 2020, dat op te bouwen is langs de verschillende organisatieonderdelen.

Wij hebben geconstateerd dat het kostprijsmodel DJI in praktijk niet gebruikt wordt om de bestedingsplannen 'op te bouwen' en aangezien baten en lasten in het gefinancierd bestedingsplan op individuele posten zijn gesaldeerd, heeft PwC met de directie Finance & Control van DJI gedurende dit onderzoek veel tijd besteed aan het 'PxQ opbouwen' van de gefinancierde bestedingsplannen van de verschillende organisatieonderdelen van DJI. Omdat DJI het kostprijsmodel DJI niet in de praktijk gebruikt, kunnen wij vraag 1d[1] niet beantwoorden.

Figuur 3 toont de organisatieonderdelen waarvan PwC het lastenbeeld op basis van prijs maal geleverde capaciteit heeft gereconstrueerd. De overige organisatieonderdelen zijn zonder nadere analyse door PwC van DJI overgenomen. Dit omdat deze posten cumulatief een beperkt deel van de begroting in de periode 2017-2020 vormen en in overleg met de opdrachtgever de inzet van de analyse op de andere onderdelen van de begroting van DJI is gericht.

Figuur 3: Begroting 2020 incl. OL baten, OL lasten en opbrengsten [2] (€1 mln)*



1) Vraag 1d uit de offerte: "Geef hierbij aan in hoeverre het gehanteerde kostprijsmodel toereikend is om mutaties in de prestaties (met name de sanctiecapaciteit) op een juiste manier te vertalen naar de bijbehorende middelen"; 2) In de begroting zijn onderlinge baten en lasten tussen organisatieonderdelen gesaldeerd. Bron: 'invulsheet DJI realisatie en budget gegevens.xlsx'

Inzicht in de begroting 2017 – 2020

De mate van inzicht in de opbouw van 94% van de begroting DJI is uitgebreid - enkel SSC Facilitair Bedrijf en de onderdelen Justitiële Jeugdinrichtingen en Huisvesting zijn beperkt inzichtelijk

Het inzicht in de opbouw van het bestedingsplan per organisatieonderdeel is hiernaast weergegeven. Van veel van de organisatieonderdelen kan PwC voor de jaren 2017 – 2020 de opbouw van de bestedingsplannen reconstrueren. Dit wil zeggen dat op basis van bijvoorbeeld PxQ op hoofdlijnen de kosten en kostendrijvers kunnen worden verklaard. Hoofdstuk 2 uit de Technische Bijlage geeft per organisatieonderdeel DJI de opbouw van de begroting.

Dit inzicht is van belang aangezien de begroting voor de komende periode 2022 – 2032 (hoofdvraag 2) in belangrijke mate gebaseerd is op de huidige kostenbasis. De prijs-, volume- en kwaliteitseffecten kunnen dan naar de toekomst worden meegenomen.

Van de organisatieonderdelen Justitiële Jeugdinrichtingen, Huisvesting en SSC Facilitair Bedrijf heeft PwC tijdens het onderzoek de begroting niet kunnen reconstrueren door een gebrek aan betrouwbare data. Hierdoor kon de relatie tussen het gefinancierde bestedingsplan en de onderliggende kostprijzen en productievolumes niet worden vastgesteld. Deze onderdelen worden als ongevoelig voor prijs, volume of kwaliteitseffecten in de financiële reeksen 2022-2032 meegenomen.

Voor de lasten binnen de organisatieonderdelen buiten scope (6% van de begroting DJI, zie vorige pagina) geldt hetzelfde principe: de lastenniveaus voor deze organisatieonderdelen worden in de financiële reeksen 2022-2032 als ongevoelig voor genoemde effecten genomen.

Ten aanzien van de huisvestingslasten geldt dat deze op hoofdlijnen PxQ op te bouwen zijn, maar niet op het detailniveau van bijvoorbeeld kostprijzen huisvesting per m^2 of kosten voor onderhoud per m^2.

Tabel 2: Mate van inzicht in begroting 2017-2020, uitgesplitst naar geleding

Organisatienderdeel DJI	Omvang (€)	Mate van inzicht in opbouw
Gevangeniswezen (GW)	~570 mln	
Vreemdelingenbewaring (VB)	~45 mln	
Forensische Zorg (ForZo)	~810 mln	
Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI)	~110 mln	
Dienst Vervoer & Ondersteuning	~45 mln	
Directie Informatievoorziening	~120 mln	
Huisvesting	~120 mln	
SSC Facilitair Bedrijf	~90 mln	
Hoofdkantoor	~70 mln	
Centrale middelen	~70 mln	
Totaal (94% begroting DJI)	**~2.050 mln**	

Beperkt ***Uitgebreid***

Aansluitingen gefinancierd bestedingsplan op gereconstrueerd lastenbeeld op basis van P x Q

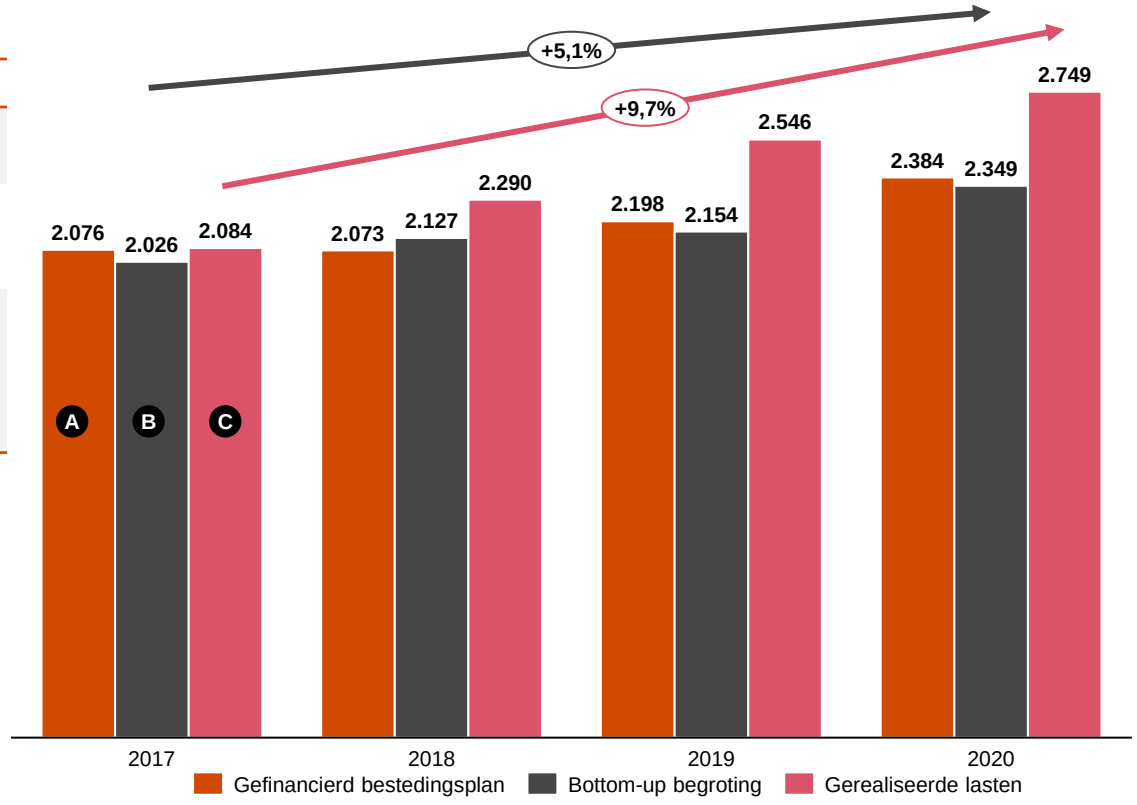
Het gefinancierde bestedingsplan DJI vormt een bruikbare basis voor de toekomstige begrotingsreeksen

Op basis van eerder beschreven aanpak is per organisatieonderdeel het volgende in kaart gebracht:

#	Kwantitatief inzicht in[1]	Bron	Betekenis voor onderzoek
A	Gefinancierde bestedingsplan DJI	Begroting JenV	De basis van de begroting DJI zoals opgenomen in de Rijksbegroting hoofdstuk VI (Justitie en Veiligheid)
B	Opbouw van de begroting DJI	Analyse PwC[2]	Validatie in hoeverre het gefinancierde bestedingsplan (A) als betrouwbare basis kan dienen voor de meerjarenreeksen DJI
C	Gerealiseerde lasten DJI	Jaarrekening DJI	De analyse van het verschil met de opbouw van de begroting (B) leert in hoeverre er structurele verklaringen zijn voor dit verschil; deze leiden tot 'delta's' die in de toekomstige reeksen van DJI verwerkt moeten worden. Incidentele verklaringen worden niet meegenomen..

Figuur 4 geeft de uitkomst van dit beeld op DJI-totaal niveau. Ten algemene is de eerdere conclusie zichtbaar dat het gefinancierde bestedingsplan (A) voor het grootste deel 'van onderop' opgebouwd kan worden voor de geledingen binnen scope (B). Ook liggen de gerealiseerde lasten (C) dicht bij het gefinancierde bestedingsplan (A). Wel is er een toenemende hogere realisatie te zien. Dit is hoofdzakelijk te verklaren door incidentele effecten, zoals een hoger uitvallende Q (vraag naar detentiecapaciteit) en loonontwikkelingen, factoren waarvoor beide geldt dat DJI wordt gecompenseerd. Hier komen dus geen 'delta's' naar de toekomst uit naar voren. Zo bezien kan geconcludeerd worden dat het gefinancierde bestedingsplan DJI een bruikbare basis is voor de toekomstige begrotingsreeksen.

Figuur 4: Bottom-up begroting[3] (lasten) , gefinancierd bestedingsplan (lasten) en gerealiseerde lasten (€1 mln)*



1) Per geleding in scope; 2) Met intensieve medewerking van de directie Finance en Control van DJI 3) Het lastenbeeld in Figuur 4 bevat geen gesaldeerde baten en lasten, en wijkt om die reden af van de gerapporteerde begrotingscijfers op pagina 15.

Begroting en realisatie zijn 2017-2020 in balans gebleven door het opbouwen van een efficiency- en investeringsschuld

Het is niet vast te stellen in welk jaar de schuld van DJI op kapitaalinvesteringen is ontstaan

De historische financiële analyse van de bestedingsplannen, begroting en realisatie laten geen noemenswaardige verschillen ('delta's') zien. Wanneer er in meer detail wordt gekeken, dan constateren we dat DJI in de periode 2017-2020 de balans tussen begrote en gerealiseerde lasten in stand is gebleven als gevolg van:

1. De oplopende lasten voor personeelsbeleid heeft DJI gedekt door jaarlijkse inzet van €25 miljoen eigen vermogen. In een convenant is vastgelegd dat er maximaal €100 miljoen wordt ingezet.
2. Niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen zijn in de periode 2017-2020 door DJI geabsorbeerd zonder dat hier uitvoeringsplannen of onderbouwing onder lagen. Door op deze wijze de taakstellingen te absorberen is er een efficiencyschuld ontstaan. Daarbij is het ook niet mogelijk vast te stellen welke tekorten elders in de organisatie zijn opgetreden als gevolg hiervan.
3. De prijseffecten als gevolg van de verzwaring van de populatie ingeslotenen heeft DJI geabsorbeerd zonder een uitvoeringsplan. De verzwaring van de populatie ingeslotenen heeft niet geleid tot een evenredige aanpassing van de bekostigingsprijs, waardoor budgetten bij het gevangeniswezen en forensische zorg niet goed aansloten bij de daadwerkelijke kosten.

De meest waarschijnlijke verklaring voor het volledig kunnen uitvoeren van het takenpakket door DJI zonder negatieve financiële resultaten, is het uitstellen van investeringen in ICT en huisvesting. Hiermee is een schuld op kapitaalinvesteringen gecreëerd.

Besluiten of besluitmomenten waarop DJI kapitaalinvesteringen heeft uitgesteld, konden op basis van de door DJI beschikbaar gestelde informatie, begrotingen en bestedingsplannen niet (eenduidig) worden geïdentificeerd. Terugkijkend is dus niet vast te stellen in welk jaar welke schuld op kapitaalinvesteringen is ontstaan, en hoe deze schuld zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. **Omdat een deel van de toekomstige kosten zijn oorzaak vindt in niet-gepleegde investeringen in het verleden, worden de tekorten als gevolg van uitgebleven kapitaalinvesteringen uit de periode 2017 – 2020 in de analyse verschoven naar de periode 2022 – 2032.**

De volgende pagina gaat in op hoe de schuld uit het verleden wordt vertaald in een delta in de periode 2022-2032. De daaropvolgende pagina analyseert de problematiek die ontstaan is en ontstaat als gevolg van het verwerken van taakstellingen en niet-uitgekeerde prijsbijstellingen zonder plan of onderbouwing.

De kwantitatieve duiding van de schuld op kapitaalinvesteringen en het verwerken van taakstellingen en niet-uitgekeerde prijsbijstellingen zonder plan, volgt in de sectie van dit rapport waar hoofdvraag 2 beantwoord wordt.

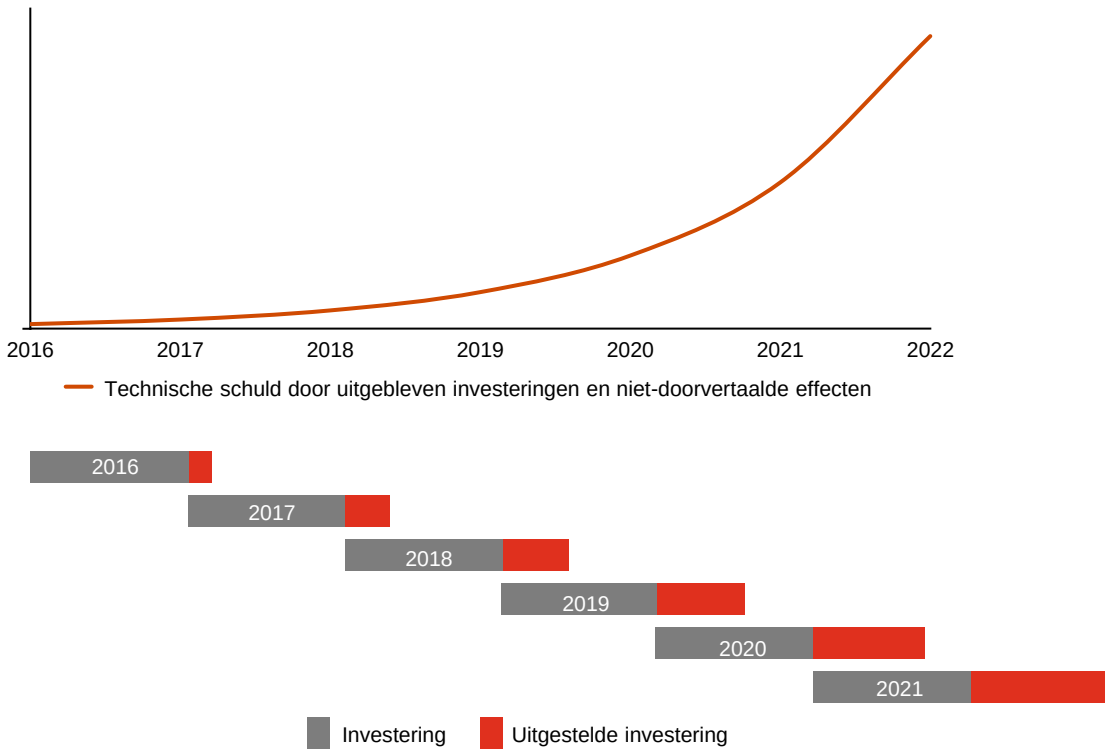
Vanaf 2017 zijn kapitaalinvesteringen uitgebleven, resulterend in een kapitaalschuld - welke zonder ingrijpen blijft oplopen t/m 2032

Uit de analyse van de bestedingsplannen DJI sinds 2017 blijkt dat investeringen in met name huisvesting, ICT en Personeel en de prijseffecten van de verzwaring van de GW- en ForZo-populatie niet zijn meegenomen in het jaarlijkse budgettaire kader DJI. Ook zijn taakstellingen en niet-uitgekeerde prijsbijstellingen geabsorbeerd zonder plan of onderbouwing.

Figuur 5 laat schematisch zien hoe op deze wijze een groeiende schuld ontstaat: benodigde budgetten die over de tijd steeds verder cumuleren omdat een deel van de investeringen jaar-op-jaar wordt uitgesteld. Deze uitgebleven investeringen en niet-doorvertaalde effecten treden ook in en na 2022 op. De schuld op kapitaalinvesteringen groeit dus door. De effecten worden doorgerekend tot en met 2032 in de beantwoording van hoofdvraag 2 van dit onderzoek.

Omdat niet meer vast te stellen is in welk jaar welke schuld op kapitaalinvesteringen is ontstaan, neemt PwC de uitgebleven investeringen mee in de reeksen vanaf 2022.

Figuur 5: Visuele weergave van ontstaan kapitaalinvesteringenschuld



Efficiencyschuld door niet doorvertalen efficiencykortingen in de bedrijfsvoering DJI

Niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen zijn op verschillende wijzen gedekt in de begroting, maar een overzicht van de gerealiseerde maatregelen ter dekking en de impact van die maatregelen voor DJI zijn niet structureel inzichtelijk gemaakt. Daarmee is een efficiencyschuld ontstaan

In de onderzoeksperiode heeft DJI meerdere efficiencykortingen door JenV opgelegd gekregen. In 2018, 2019 en 2020 zijn de prijsbijstellingen niet uitgekeerd aan DJI, van in totaal 15 miljoen euro. Daarnaast heeft JenV in 2020 en 2021 generieke taakstellingen aan DJI opgelegd van in totaal 11 miljoen euro in 2022 en 6 miljoen euro structureel.

Bezien vanuit de totale begroting DJI van ruim 2,2 miljard euro is de omvang van deze efficiencykortingen gering. Dit verklaart ook waarom de historische financiële analyse van de bestedingsplannen, begroting en realisatie geen noemenswaardige ‘delta’s’ oplevert. Immers, ze vallen gezien hun relatief zeer beperkte omvang simpelweg niet op.

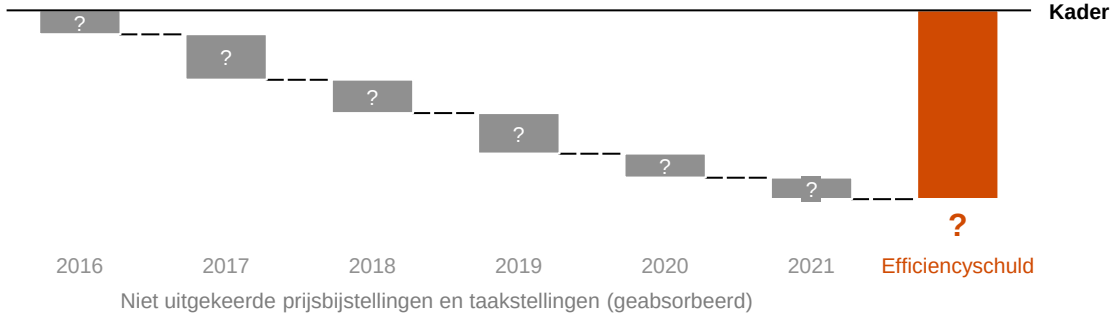
Desalniettemin moeten niet-ontvangen prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen worden gedekt in de begroting. Dit kan door efficiencymaatregelen, of door budgettaire ruimte te creëren via versobering, temporisering of uitstellen van beleidsplannen en/of investeringen, of door aanpassing van begrotingstechnische rekenregels.

Op basis van informatie van DJI en interviews met DJI komt naar voren dat de gerealiseerde maatregelen ter dekking van de prijsstijgingen en opgelegde taakstellingen, en de impact van die maatregelen voor DJI, niet structureel financieel inzichtelijk zijn gemaakt door DJI. In grote lijnen ontstaat daarmee het beeld dat de prijsstijgingen en opgelegde taakstellingen zijn gedekt door interen op eigen vermogen en het temporiseren van investeringen in ICT en huisvesting.

Beide vormen van dekking hebben een tijdelijk karakter en zijn geen structurele oplossing voor het dekken van de betreffende prijsstijgingen en opgelegde taakstellingen. Ook JenV heeft bij het niet-uitkeren van prijsbijstelling en het inboeken van taakstellingen geen nadere onderbouwing of structurele oplossing voor de dekking hiervan gevraagd. De conclusie is dat de opgelegde efficiencykortingen in de uitvoering nooit zijn doorvertaald in beleid in de bedrijfsvoering van DJI, en er daarmee een efficiencyschuld is ontstaan.

Om de in dit onderzoek gesignaleerde efficiencyschuld in de toekomst te voorkomen, adviseert PwC DJI als uitvoeringsverantwoordelijke en JenV als beleidsmatig verantwoordelijke voorafgaand aan niet-uitkering of inboeking structureel vast te leggen welke maatregelen de prijsstijgingen of taakstellingen in de begroting opvangen en wat de impact van deze maatregelen is voor DJI. Hierdoor kan de impact van het niet ontvangen van prijsbijstellingen, of het opgelegd krijgen van taakstellingen, worden herleid.

Figuur 6: Visuele weergave efficiencyschuld (ter illustratie)



Conclusie: De analyse laat geen noemenswaardige delta's zien – wel blijkt een efficiency- en investeringsschuld te zijn ontstaan

Uit de terugkijkende analyse volgen geen structurele tekorten. Wel resteren er uitgestelde investeringen in Personeel, ICT en Huisvesting die, omdat niet te achterhalen is wanneer die ontstonden, worden verlegd naar de periode 2022-2032

Conclusie hoofdvraag 1

In de eerste hoofdvraag staan de budgetten voor de belangrijkste organisatieonderdelen centraal, en de vraag hoe deze zich verhouden tot de ontwikkeling van de taken van DJI over de afgelopen jaren.[1] Hiertoe heeft PwC van onderop de budgetten van deze organisatieonderdelen geprobeerd op te bouwen, om vervolgens na te kunnen gaan of deze opbouw als basis kan dienen voor de financiële reeksen 2022-2032. We hebben geconcludeerd dat deze opbouw van de belangrijkste organisatieonderdelen van DJI grotendeels en op hoofdlijnen mogelijk is.

Uit de financiële analyse 2017-2020 volgt ook dat DJI in deze periode een efficiencyschuld en een kapitaalinvesteringenschuld heeft opgebouwd. De efficiencyschuld is ontstaan doordat DJI efficiencykortingen via niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen heeft gedekt met tijdelijke maatregelen, zoals het interen eigen vermogen en het temporiseren van investeringen in ICT en huisvesting. Omdat de opgelegde efficiencykortingen in de uitvoering nooit zijn doorvertaald in beleid in de bedrijfsvoering van DJI, ontbreekt er dus een structurele oplossing voor het dekken van de efficiencykorting en is er een efficiencyschuld ontstaan. Maatregelen om (een deel van) de efficiencyschuld in te kunnen lossen worden besproken in Sectie 3.

Het meerjarig herhaaldelijk uitstellen van kapitaalinvesteringen in huisvesting en ICT leidt niet tot afstel van deze uitgaven, en daarmee tot een schuld op kapitaalinvesteringen. De jaarlijks terugkerende kosten voor onderhoud en noodzakelijke verbeteringen leiden over verloop van tijd juist tot een cumulatie van uitgebleven investeringen, die op enig moment niet langer kunnen worden uitgesteld. Besluiten of besluitmomenten waarop DJI kapitaalinvesteringen heeft uitgesteld, konden op basis van de door DJI beschikbaar gestelde informatie, begrotingen en bestedingsplannen niet (eenduidig) worden geïdentificeerd. Terugkijkend is dus niet vast te stellen in welk jaar welke schuld op kapitaalinvesteringen is ontstaan, en hoe deze schuld zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. Omdat een deel van de toekomstige kosten zijn oorzaak vindt in niet-gepleegde investeringen in het verleden, worden de tekorten als gevolg van uitgebleven kapitaalinvesteringen uit de periode 2017 – 2020 in de analyse verschoven naar de periode 2022 – 2032.

WERKDOCUMENT

Uitstel van kapitaalinvesteringen ingezet in 2017 en loopt zonder ingrijpen door tot en met 2032

Uit de analyse van de bestedingsplannen DJI sinds 2017 blijkt dat investeringen in met name huisvesting, ICT en Personeel en de prijseffecten van de verzwaring van de GW- en ForZo-populatie niet meegenomen zijn het jaarlijkse budgettaire kader DJI. Ook zijn taakstellingen en niet-uitgekeerde prijsbijstellingen geabsorbeerd zonder plan of onderbouwing.

Figuur 3 laat schematisch zien hoe op deze wijze een groeiende schuld ontstaat: benodigde budgetten die over de tijd steeds verder cumuleren omdat een deel van de investeringen jaar-op-jaar wordt uitgesteld. Deze uitgebleven investeringen en niet-doorvertaalde effecten treden ook in en na 2022 op. De schuld op kapitaalinvesteringen groeit dus door. De effecten worden doorgerekend tot en met 2032 in de beantwoording van hoofdvraag 2 van dit onderzoek.

Omdat niet meer vast te stellen is in welk jaar welke schuld op kapitaalinvesteringen is ontstaan, neemt PwC de uitgebleven investeringen mee in de reeksen vanaf 2022. Figuur 4 visualiseert dit.

Figuur 3: Visuele weergave van ontstaan kapitaalinvesteringenschuld

Onderzoek financierbaarheid DJI - WERKBESTAND
PwC
Maart 2022
19

WERKDOCUMENT

Efficiencyschuld door niet doorvertalen efficiencykortingen in de bedrijfsvoering DJI

Niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen zijn op verschillende wijzen gedekt in de begroting, maar een overzicht van de gerealiseerde maatregelen ter dekking en de impact van die maatregelen voor DJI zijn niet structureel inzichtelijk gemaakt. Daarmee is een efficiencyschuld ontstaan.

In de onderzoeksperiode heeft DJI meerdere efficiencykortingen door JenV opgelegd gekregen. In 2018, 2019 en 2020 zijn de prijsbijstellingen niet uitgekeerd aan DJI, van in totaal15 miljoen euro. Daarnaast heeft JenV in 2020 en 2021 generieke taakstellingen aan DJI opgelegd van in totaal 11 miljoen euro in 2022 en 6 miljoen euro structureel.

Bezien vanuit de totale begroting DJI van ruim 2,2 miljard euro is de omvang van deze efficiencykortingen gering. Dit verklaart ook waarom de historische financiële analyse van de bestedingsplannen, begroting en realisatie geen noemenswaardige "delta's" oplevert. Immers, ze vallen gezien hun relatief zeer beperkte omvang simpelweg niet op.

Desalniettemin moeten niet-ontvangen prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen worden gedekt in de begroting. Dit kan door efficiencymaatregelen, of door budgettaire ruimte te creëren via versobering, temporisering of uitstellen van beleidsplannen en/of investeringen, of door aanpassing van begrotingstechnische rekenregels.

Op basis van informatie van en interviews met DJI volgt dat een overzicht van de gerealiseerde maatregelen ter dekking van de prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen, en de impact van die maatregelen voor DJI, niet structureel inzichtelijk zijn gemaakt. In grote lijnen ontstaat daarmee het beeld dat de prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen zijn gedekt door interen op eigen vermogen, en het temporiseren van investeringen in ICT en huisvesting.

Beide hebben een tijdelijk karakter en zijn geen structurele oplossing voor het dekken van de betreffende prijsstijgingen en opgelegde taakstellingen. Ook JenV heeft bij het niet-uitkeren van prijsbijstelling en het inboeken van taakstellingen geen nadere onderbouwing of structurele oplossing voor de dekking hiervan gevraagd. De conclusie is dat de opgelegde efficiencykortingen in de uitvoering nooit zijn doorvertaald in beleid in de bedrijfsvoering van DJI, en er daarmee een efficiencyschuld is ontstaan.

Om de in dit onderzoek gesignaleerde efficiencyschuld in de toekomst te voorkomen, adviseert PwC DJI als uitvoeringsverantwoordelijke e n JenV als beleidsmatig verantwoordelijke voorafgaand aan niet-uitkering of inboeking structureel vast te leggen welke maatregelen de prijsstijgingen of taakstellingen in de begroting opvangen en wat de impact van deze maatregelen is voor DJI. Hierdoor kan de impact van het niet ontvangen van prijsbijstellingen, of het opgelegd krijgen van taakstellingen, worden herleid.

Figuur 5: Visuele weergave efficiencyschuld (ter illustratie)

Onderzoek financierbaarheid DJI - WERKBESTAND
PwC
Maart 2022
19

1) We beantwoorden vragen a t/m d gecombineerd. Bij de de formulering van de subvragen waren we uitgegaan van de aanwezigheid van een kostprijsmodel. Deze bleek er niet te zijn waardoor de subvragen overbodig zijn geworden.

H3. Inzicht in de begroting 2022 – 2032

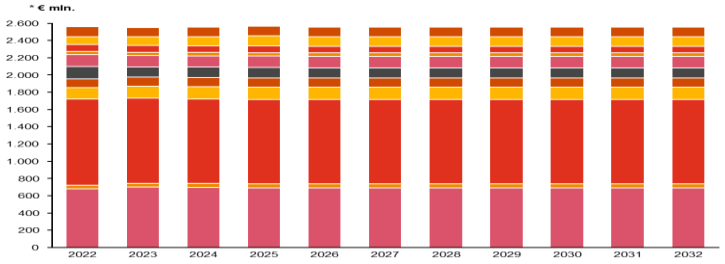
Aanpak hoofdvraag 2: inzicht in de begroting 2022 - 2032

Een financiële analyse maakt in drie stappen inzichtelijk of de historische begrotingsreeks van DJI als basis kan dienen voor de toekomstige begrotingsreeksen

Basisreeks DJI

De conclusie uit hoofdvraag 1 vormt de basis voor de beantwoording van hoofdvraag 2. Hoofdvraag 1 concludeert dat de belangrijkste kostendrijvers van het werk van DJI en daarmee de te verwachten lastenreeksen voor de toekomst in grote mate stabiel en voorspelbaar zijn.

Daarnaast heeft hoofdvraag 1 geconcludeerd dat er een schuld op kapitaalinvesteringen op het gebied van Huisvesting en ICT is ontstaan. Omdat de precieze omvang en het moment van ontstaan van deze schuld niet kan worden bepaald, kiezen de onderzoekers er voor de schuld op kapitaalinvesteringen te presenteren als delta's onder hoofdvraag 2.



+

Toekomstige delta's

Centraal in hoofdvraag 2 staat de vraag welke vastgestelde voornemens er zijn ten aanzien van de taakuitvoering die leiden tot een aanpassing van het toekomstige lastenniveau.

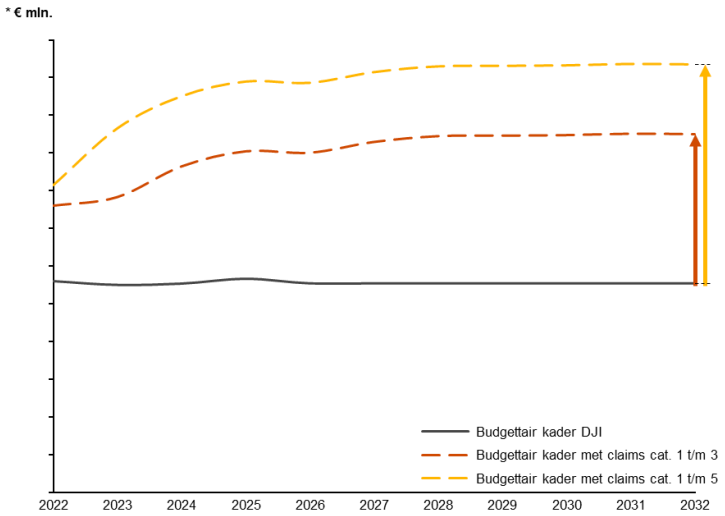
De lijst van voornemens is door DJI opgesteld en van een financiële reeks voorzien. PwC heeft de onderbouwing van deze financiële reeks gevalideerd. In afstemming met DJI en JenV heeft PwC vervolgens de voornemens voorzien van een categorisering naar status: de bron van waar uit de kosten voort komen. Niveau 1 impliceert zeer beperkte ruimte voor vermijden van kosten, niveau 5 relatief veel ruimte. Deze categorisering is van belang om de afweging van vermijdbaarheid van kosten te faciliteren.

Cat.	Bron van waar uit kosten voortkomen
1	Autonome ontwikkeling populatie
2	Wet- en regelgeving
3	Vastgesteld door kabinet, minister JenV of Bestuursraad JenV
4	Vastgesteld door de leiding (directie) DJI
5	Overige voornemens

=

Financiële reeks 2022 – 2032

Afhankelijk van de mee te nemen niveaus van bron van waar uit kosten voortkomen, leidt beantwoording van hoofdvraag 2 tot 'delta's' die op de bestaande (basis)reeks DJI opgeteld kunnen worden. Meerdere antwoorden zijn op deze hoofdvraag mogelijk. Meest voor de hand liggend is een financiële reeks waarin niveau 1 t/m 3 is meegenomen bovenop de basisreeks.



Categorisering van voornemens

Tijdens het onderzoek zijn de (beleidsmatige) voornemens van DJI en JenV in kaart gebracht en financieel vertaald. De voornemens geven noodzakelijk beleid weer om ingeslotenen conform geldende wet- en regelgeving en overige eisen in de periode 2022 – 2032 op te vangen

Categorisering van voornemens

Om tot een onderbouwde lastenreeks 2022-2032 te komen, heeft PwC op basis van de reeksen uit onderzoeksfase 1 een meerjarige reeks 2022-2032 opgesteld. Vervolgens heeft PwC met JenV en DJI een lijst met voornemens ten aanzien van het primaire proces van DJI en de kwaliteit van bedrijfsvoering (personeel, ICT en huisvesting) opgesteld. Lasten resulterend uit actualisering van de PMJ-raming zijn niet meegenomen in dit overzicht. Hiervoor bestaat een systematiek, waarbij de bekostiging wordt bijgesteld op basis van de geactualiseerde PMJ-raming en afgerekend wordt via de OPF-afspraken.

De lijst met voornemens is gebaseerd op inschattingen van DJI die zijn gevalideerd door JenV. PwC heeft vervolgens in samenwerking met DJI de (financiële) onderbouwing van de in de lijst opgenomen voornemens van onderop (bv. d.m.v. PxQ) opgebouwd. De Technische Bijlage beschrijft de voornemens en de financiële onderbouwing van het voornemen.

Ten behoeve van besluitvorming heeft PwC de voornemens gecategoriseerd naar bestuurlijke status, zie Tabel 3. Deze status bepaalt de mate van manoeuvreerruimte en impact van de benodigde keuzes om de met de voornemens gepaard gaande kosten te kunnen vermijden. Voornemens in categorie 1 en 2 kennen weinig manoeuvreerruimte. De keuzes die gemaakt zullen moeten worden om deze kosten te vermijden, zullen dus ingrijpend zijn.

Voornemens uit categorie 3 komen voort uit het beleid van JenV en de gemaakte afspraken over de uitvoering van dit beleid, en kennen dus enige mate van manoeuvreerruimte, afhankelijk van het onderwerp. Aanpassingen van eerder gemaakte afspraken over de uitvoering van het beleid kunnen de financiële omvang van de voornemens in categorie 3 laten afnemen.

Voornemens uit categorie 4 en 5 zijn niet vastgelegd in afspraken met JenV, en dus grotendeels te vermijden. Hierbij moet wel kritisch worden gekeken of met het vermijden van deze kosten geen nieuwe schuld op uitgestelde investeringen wordt gecreëerd.

Tabel 3: Omvang per categorie lijst voornemens

Categorie		Toelichting
1	Prijseffecten als gevolg van autonome ontwikkeling populatie	Prijsverhogende of –verlagende effecten die voortkomen uit de compositieontwikkelingen van de populatie in het gevangeniswezen en de forensische zorg. Bij staand beleid zijn de lasten als gevolg van deze prijsontwikkelingen zeer lastig te vermijden.
2	Wet- en regelgeving	Lasten die rechtstreeks voortvloeien uit het voldoen aan wettelijke normen. De lasten zijn lastig te vermijden, tenzij wordt ingezet op aanpassing van wet- en regelgeving.
3	Vastgesteld door kabinet, minister van JenV of de Bestuursraad JenV	Lasten die voortvloeien uit beleid van JenV en de gemaakte afspraken over de uitvoering hiervan. Deze lasten kunnen (deels) vermeden worden door (gedeeltelijke) aanpassing of terugdraaiing van eerder vastgesteld beleid en de afspraken over de wijze van uitvoering hiervan.
4	Vastgesteld door de leiding (directie) DJI	Lasten die voortvloeien uit wensen van DJI die (nog) niet gehonoreerd zijn door JenV. Daarmee zijn de kosten in grote mate vermijdbaar, waarbij wel alertheid is geboden op het creëren van nieuwe ‘boeggolven’.
5	Overige voornemens	Dit betreft met name lasten die voortvloeien uit niet-uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen. DJI heeft deze in de begroting geabsorbeerd en zijn dus vermijdbaar. Hierbij is wel alertheid geboden op een structurele onderbouwing van de genomen maatregelen en de effecten hiervan.

Voornemens uit categorie 1, 2 en 3 lopen op van €201 miljoen in 2022 tot €398 miljoen in 2032

Belangrijkste kostenposten naar de toekomst die niet in bestaande financiële kaders van JenV en DJI zitten raken aan Huisvesting, IT, personeel en de verzwaring van de populatie ingeslotenen

.

Voornemens uit categorie 1, 2 en 3

Tabel 4: Omvang per categorie lijst voornemens

Categorie	Beschrijving lasten	Omvang lasten (in € miljoen)				
			2022	*2023*	*2031*	***2032***
1 Autonoom	Verzwaring populatie GW en FZ	77	***77,05***	99,6	*109,0*	110 ***110,0***
	ICT	29	***28,7***	*17,5*	*19,8*	20 ***19,8***
2 Wet- en regelgeving	Beleid	11	**11,5**	*10,5*	*10,3*	10 **10,3**
	ICT	4	**4,3**	*10,0*	*4,8*	5 ***4,8***
	Huisvesting	19	**19,3**	*29,0*	*169,3*	167 **166,9**
	Personeel	23	**22,8**	*22,8*	*22,8*	23 **22,8**
	Overig	8	**8,3**	*8,3*	*8,3*	8 **8,3**
3 Vastgesteld door kabinet, minister van JenV of de Bestuursraad JenV	Beleid	4	**4,4**	10,7	17,9	18 ***17,9***
	ICT	13	**13,3**	*11,1*	*16,0*	16 ***16,0***
	Huisvesting	0	**0**	*0*	*1,0*	1 ***1,0***
	Personeel	11	***11,1***	*11,1*	*11,1*	11 **11,1**
	Overig	0	***0***	*0*	*8,7*	9 ***8,7***
Totaal		201	**200,5**	**230,4**	**398,9**	398 **397,5**

Voornemens uit categorie 1, 2 en 3: toelichting op de belangrijkste posten

Toelichting op de belangrijkste posten

Trendmatige verzwaring populatie

- *Forensische Zorg:* de trendmatige verzwaring van de populatie justitiabelen in de Forensische Zorg loopt in onvoldoende mate in de bekostiging mee. Het verschil tussen de gehanteerde bekostigingsprijs en de verwachte gemiddelde kostprijs wordt voor Overige Forensische Zorg geraamd op ca. €6 mln in 2022 oplopend tot ca. €14 mln in 2032, en voor TBS op ca. €5 mln in 2022 oplopend tot ca. €8 mln in 2032 (categorie 1).
- *PPC-claim:* het herstellen van de mismatch tussen de gefinancierde en benodigde crisisintensiteit en het toegenomen aantal minuten behandeling per patiënt per dag door de toegenomen complexiteit van de groep, wordt geraamd op ca. €28 mln per jaar (categorie 1).
- *Gevangeniswezen:* de trendmatige verzwaring van de populatie ingeslotenen in het Gevangeniswezen leidt tot een niet-gefinancierde boven-formatieve inzet van executieven (ca. €31 mln per jaar, categorie 1), en tot een niet-gefinancierd hoger niveau van zorgkosten (ca. €7 mln per jaar, categorie 1). Daarnaast leidt de trendmatige verzwaring van de populatie ingeslotenen tot meer contra-indicaties en EPC-regimes, waardoor een deel van de buffercapaciteit niet kan worden ingezet en dus niet als zodanig kan worden gefinancierd (vanaf 2023 ca. €21 mln per jaar, categorie 1).

ICT (iPlan)

- *Diverse projecten uit het iPlan en beheer en onderhoud:* DJI heeft van 2016 tot en met 2020 benodigde investeringen in ICT uitgesteld, resulterend in de eerder beschreven schuld op kapitaalinvesteringen. DJI heeft in dat kader een iPlan opgesteld waarin is uitgeschreven welke investeringen benodigd zijn om de ICT van DJI op het benodigde niveau te brengen. Dit iPlan is uitgewerkt in 180 projecten met een financiële reeks van 2022 tot en met 2026. Per project is de categorie aangegeven, wat resulteert in een investering in de projecten van categorie 1 en 2 van ca. €33 mln en categorie 3 van ca. €13 mln in 2022.

Huisvesting

- *Investeringen en functionele verbeteringen:* uitgestelde investeringen in huisvesting leiden tot investeringen voor noodzakelijke instandhouding van huisvesting (ca. €9 mln in 2022 oplopend tot ca. €60 mln in 2032, categorie 2), investeringen om aan de duurzaamheidsambitie van het Rijk van energie-neutrale panden te voldoen (€4 mln in 2022 oplopend tot ca. €30 mln in 2032, categorie 2), en tot noodzakelijke functionele verbeteringen van huisvesting (ca. €6 mln in 2022 oplopend tot ca. €39 mln in 2032, categorie 2). Omdat de noodzakelijke renovaties in de jaren 2023-2031 capaciteitsverlies tot gevolg hebben die niet binnen de beschikbare gebouwenvoorraad kan worden opgelost, is er wisselcapaciteit met bijbehorend extra personeel nodig (ca. €48 mln in 2024 aflopend tot ca. €38 mln in 2032, categorie 2).
- De onderbouwing van deze noodzakelijke investeringen voor huisvesting is gelegen in de ca. 120 deelplannen die een antwoord geven op het voldoen aan wettelijke normen ten aanzien van detentie, gebouwveiligheid en veiligheid van medewerkers. De directie Huisvesting en FEZ van het Ministerie van JenV hebben op al deze plannen en hun financiële onderbouwing meegekeken.

.

Voornemens uit categorie 1, 2 en 3: toelichting op de belangrijkste posten

Toelichting op de belangrijkste posten

Personeel

- *Opleidingen*: De investeringen in opleidingen ten behoeve van het primaire proces en beleidsspeerpunten en onderhouds- en voortgezette opleidingen wordt geraamd op ca. €14 mln per jaar (categorie 2). Investeringen in opleidingen voor de ontwikkeling van leiderschap en overige opleidingen (POP) worden geraamd op ca. €11 mln per jaar (categorie 3).
- *PAS/OSV*: Voor de rooster-gebonden functies lopen vervangingskosten als gevolg van PAS/OSV onvoldoende in de financieringsnormen mee, waardoor personele inzet in GW lager kan uitvallen en daarmee de werkdruk kan verhogen. Om personele inzet op vereiste niveau te houden is vervanging van roostermedewerkers met PAS/OSV nodig (ca. €9 mln per jaar, categorie 2)

Voornemens uit categorie 4 en 5 lopen op van € 32 miljoen in 2022 tot € 165 miljoen in 2032

Belangrijkste kostenposten naar de toekomst die voortkomen uit de wensen van DJI raken aan ICT, personeel en de verzwaring van de populatie van ingeslotenen

Voornemens uit categorie 4 en 5

Tabel 5: Omvang per categorie lijst voornemens

Categorie	Beschrijving lasten	Omvang lasten (in € miljoen)				
		2022	*2023*	*2031*	*2032*	
4 Vastgesteld door de leiding (directie) DJI	*Beleid*	6	*6,5*	*5,4*	*0,4*	0 *0,4*
	ICT	14	*14,3*	*15,7*	*18,2*	18 *18,2*
	Huisvesting	3	*3,4*	*3,5*	*4,6*	5 *4,6*
	Wens DJI personeel	4	*4,3*	*54,1*	*59,8*	60 *59,8*
5 *Overig*	*Beleid*	4	*3,8*	3,8	3,8	4 *3,8*
	Personeel	0	*0*	*78,0*	*78,0*	78 *78,0*
Totaal		32	**32,0**	**160,5**	**164,8**	165 **164,8**
	Niet uitgekeerde prijsbijstellingen en taakstellingen[1]		*18,8*	*18,8*	*18,8*	*18,8*

1) In de geanalyseerde periode absorbeerde DJI diverse taakstellingen en niet uitgekeerde prijsbijstellingen, zonder dat hier concreet een uitvoeringsplan aan ten grondslag lag voor het niet of anders uitvoeren van taken. Wij adviseren DJI en JenV hiervoor alsnog een uitvoeringsplan te maken.

Voornemens uit categorie 4 en 5: toelichting op de belangrijkste posten

Toelichting op de belangrijkste posten

ICT (iPlan)

- *Diverse projecten uit het iPlan en beheer en onderhoud:* DJI heeft van 2016 tot en met 2020 benodigde investeringen in ICT uitgesteld. DJI heeft in dat kader een iPlan opgesteld waarin is uitgeschreven welke investeringen benodigd zijn om de ICT van DJI op het gewenste niveau te brengen. Dit iPlan is uitgewerkt in ca.180 projecten met een financiële reeks van 2022 tot en met 2026. De projecten in categorie 4 bedragen ca. €14 mln in 2022 oplopend tot ca. €18 mln in 2032.

Huisvesting

- *Prijsbijstelling bouwkosten:* DJI wordt geconfronteerd met een stijging van projectkosten als gevolg van sterk stijgende bouwkosten in de markt. De prijsbijstelling is onvoldoende toereikend om de prijsontwikkeling van de bouwkosten te compenseren, en wordt geraamd op ca. €3 mln in 2022 oplopend tot €5 mln in 2032 (categorie 4).

Personeel

- *Meer PIW-ers en casemanagers:* om de aandacht voor gedetineerden met multi-problematiek (beter) te richten op een persoonsgerichte aanpak met aandacht voor re-integratie wenst DJI te investeren in een uitbreiding van het mentorschap, het invoeren van coördinatoren voor het primair proces en een uitbreiding van het aantal casemanagers met HBO-gekwalificeerde casemanagers omdat (vanaf 2024 ca. €46 mln per jaar, categorie 4).
- *Aanpassing FGR (hogere inschaling uitvoering):* om de aantrekkelijkheid en statuur van het DJI werk te verhogen worden alle DJI medewerkers in het primair proces een schaal hoger ingeschaald (vanaf 2023 ca. €78 mln per jaar, categorie 5)

Beleid

- *Wet SenB:* DJI wenst voor het tweede deel van de invoering Wet SenB op de onderdelen (waar nog keuzeruimte in de uitvoering is) te investeren in implementatiekosten wet SenB vervolg, Methodisch begeleiders, ICT kosten SenB en Werkzaamheden DIZ (ca. €6 mln in 2022 en 2023, categorie 4).
- *Kwaliteitskader Forensische Zorg:* DJI wenst te voldoen aan het kwaliteitskader forensische zorg. Hiervoor is nog geen concreet plan ontwikkeld.

Verzwaring populatie

- *AIT:* in het kader van ondermijning wenst DJI te groeien naar 100 additionele AIT-plaatsen, waarvoor gebouwelijke aanpassingen, extra personeel en materiele kosten nodig zijn (ca. €14 mln per jaar, categorie 4)

Prijsbijstellingen en taakstellingen (niet meegenomen in de totalen)

- *Prijsbijstellingen:* prijsbijstellingen zijn van 2018 tot en met 2020 niet uitgekeerd en zijn geraamd op circa €15 mln per jaar (categorie 5)
- *Taakstellingen:* in de periode 2016 tot en met 2020 zijn taakstellingen doorgevoerd voor 'Bijdrage JenV brede problematiek' en 'restproblematiek BVM 2021'. Tezamen resulteren deze taakstellingen in een taakstelling ca. €7 mln per jaar (categorie 5). Daarnaast is er vanaf 2026 ook een taakstelling 'eigen bijdrage Vlissingen' doorgevoerd van ca. €7 mln per jaar (categorie 5).

Conclusie: in 2032 een lastig te vermijden tekort van €398 mln

Verschilanalyse PwC en begroting DJI laat een tekort van €398 mln zien in 2032, voor lasten voortkomend uit noodzakelijk beleid om ingeslotenen conform geldende wet- en regelgeving en overige eisen in te sluiten. Als ook lasten worden meegenomen die (nog) niet zijn vastgelegd in bestuurlijke afspraak met JenV, dan loopt dit verschil op tot €565 mln in 2032

Conclusie fase 2

Conclusie hoofdvraag 2

Om het lastenniveau van DJI in de periode 2022-2032 inzichtelijk te maken zijn de opgebouwde begrotingen uit fase 1 richting de toekomst doorgetrokken en aangevuld met financieel vertaalde (beleidsmatige) voornemens. Ten behoeve van besluitvorming zijn de voornemens gecategoriseerd naar bestuurlijke status om inzicht te geven in de mate van vermijdbaarheid van kosten.

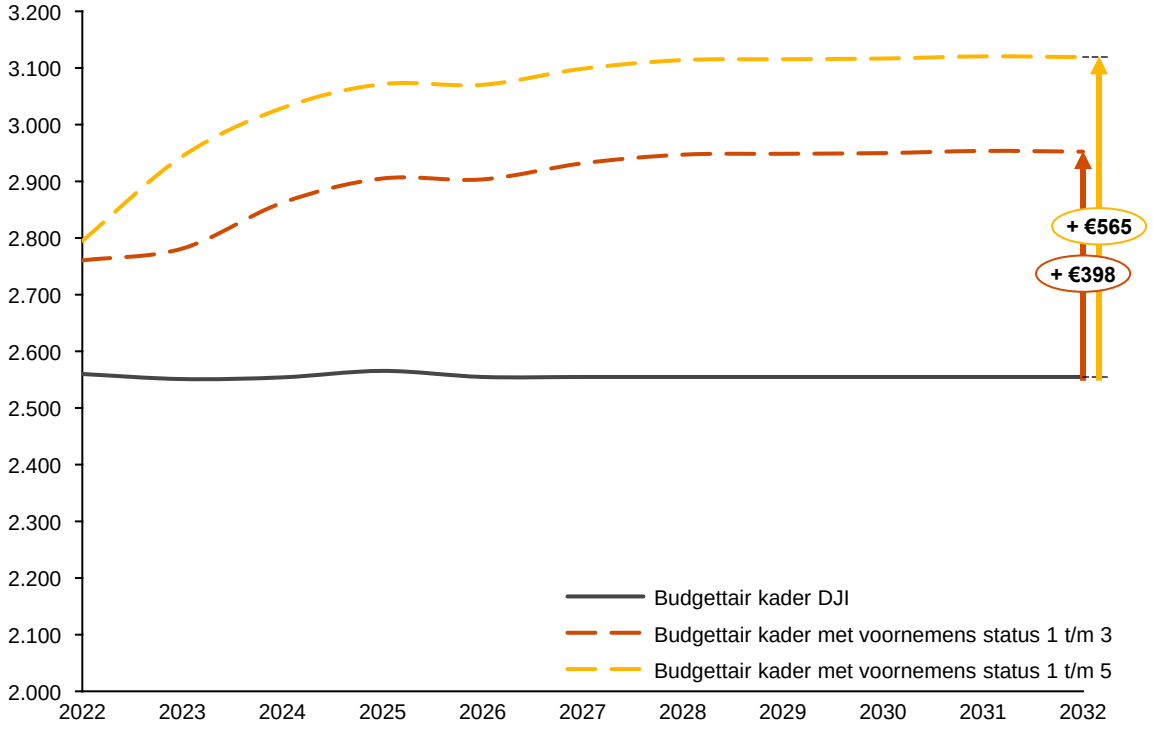
Uitgaande van lasten die voortkomen uit noodzakelijk beleid om ingeslotenen conform geldende wet- en regelgeving en overige eisen in te sluiten (categorie 1 t/m 3), laat een vergelijking tussen de vigerende financiële kaders van DJI en de analyse van PwC een tekort zien van €201 mln in 2022 oplopend tot €398 mln in 2032. Gegeven het karakter van de onderliggende vastgestelde voornemens, zullen alleen ingrijpende keuzes deze lasten kunnen vermijden.

Wanneer ook de wensen van DJI die (nog) niet zijn vastgelegd in een (bestuurlijke) afspraak met JenV worden meegenomen, loopt het tekort op tot €235 mln in 2022 en €565 mln in 2032. Figuur 7 geeft een visuele weergave van het financiële kader van DJI met een delta voor de voornemens.

Hoewel de lasten die voortkomen uit wensen van DJI (voornemens categorie 4 en 5) mogelijk grotendeels te vermijden zijn, is het van belang kritisch te monitoren of met het vermijden van deze kosten geen nieuwe investeringsschuld wordt gecreëerd.

Figuur 7: Visuele weergave van het budgettair kader DJI met een delta voor de voornemens categorie 1 t/m 3 en categorie 1 t/m 5

*** € mln**



H4. Mogelijkheden om tot evenwicht te komen

Aanpak hoofdvraag 3: Mogelijkheden om tot evenwicht te komen

Aanpak hoofdvraag 3

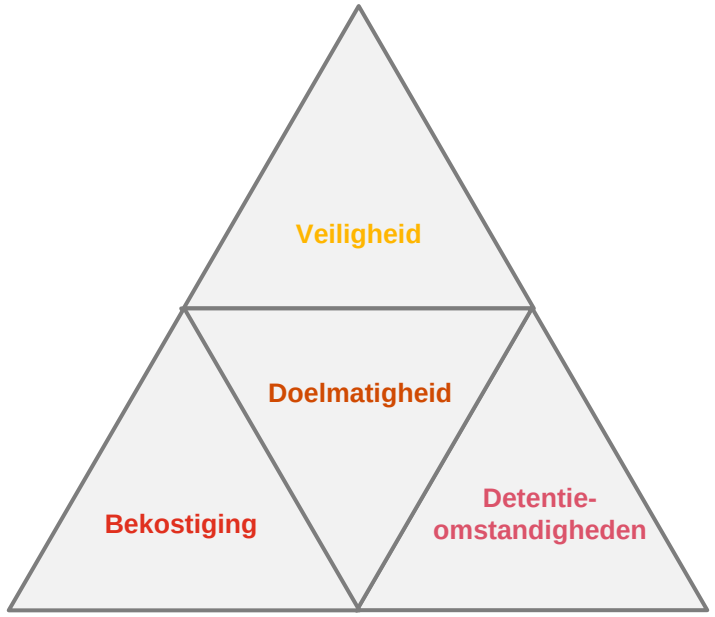
In Hoofdstuk 3 werd vastgesteld dat voor uitvoering van voorgenomen beleid de lastenreeks €398-€565 mln tekort vertoonde in 2032. Een deel van deze kosten is vermijdbaar door de doelmatigheid van DJI te verhogen. Wanneer de grenzen van doelmatiger werken bereikt zijn, dan kan een deel van de kosten worden vermeden door de kwaliteit van de dienstverlening te verlagen. In het geval van DJI gaat het om 1) een afname van het veiligheidsniveau voor het personeel of 2) een versobering van detentieomstandigheden voor de gedetineerden. Als het niet haalbaar is concessies op één van deze twee kwaliteitsassen te doen, dan rest een verhoging van de bekostiging. Figuur 8 illustreert het trilemma tussen bekostiging, veiligheid en detentieomstandigheden.

Ombuigingsvoorstellen en besparingsopties zijn in kaart gebracht, waarbij ieder voorstel is voorzien van een ruwe inschatting van de financiële besparing en bij ieder voorstel is aangegeven of het de doelmatigheid verhoogt, het veiligheidsniveau verlaagt of de detentieomstandigheden versobert. Een uitvoeringstoets is buiten scope.

De volgende pagina's plaatsen de lasten van DJI in internationaal perspectief[1], waaruit kan worden geconcludeerd dat de personele inzet per gedetineerde in Nederland hoog is en personeelskosten dus een belangrijke kostendrijver zijn. Op basis van deze constatering presenteren de daarop volgende pagina's een reeks van besparingsopties in drie lijsten. De individuele besparingsopties kunnen *niet* zonder meer bij elkaar opgeteld worden.

- Lijst EU bevat besparingsopties die aangrijpen bij versobering van de detentieomstandigheden om de hoge inzet van personeel in het Nederlandse detentieregime meer in lijn brengen met andere Europese landen
- Lijst A bevat ombuigingsvoorstellen om lasten te verlagen die direct aangrijpen op vrijheidsgraden in de vastgestelde voornemens (zie pagina 38). Deze ombuigingsvoorstellen kunnen zonder frictiekosten worden geïmplementeerd.
- Lijst B bevat besparingsopties die aangrijpen op verschillende factoren die DJI of JenV kan beïnvloeden (zie pagina 39), zoals de bedrijfsvoering, de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie per gevangenislocatie, de samenstelling van het personeelsbestand, de detentieomstandigheden, en de interne en externe veiligheid. Implementatie van de besparingsopties uit lijst B te kunnen gepaard gaan met frictiekosten als gevolg van benodigde aanpassing van wet- en regelgeving, of benodigde investeringen om de besparingsoptie mogelijk te maken. Per besparingsoptie is in kaart gebracht of de frictiekosten laag, middel of hoog worden ingeschat.

Figuur 8: Driehoek van besparingsopties: veiligheid, detentieomstandigheden, bekostiging en doelmatigheid



1) Hierbij dient te worden opgemerkt dat bij internationale vergelijkingen het risico bestaat dat statistieken onderling niet geheel vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld vanwege andere toerekeningen of afwijkende definities. De statistieken uit de internationale vergelijking moeten dan ook gelezen worden als indicatief en richtinggevend voor de identificatie van vrijheidsgraden om besparingsopties in kaart te kunnen brengen.

Kostenniveau gevangeniswezen in Europees perspectief

Vergeleken met andere Europese landen is in Nederland de personele inzet hoog en ligt het ziekteverzuim hoog

Internationale vergelijking

Europees perspectief laat zien dat kostenniveau voor gevangeniswezen in Nederland relatief hoog is

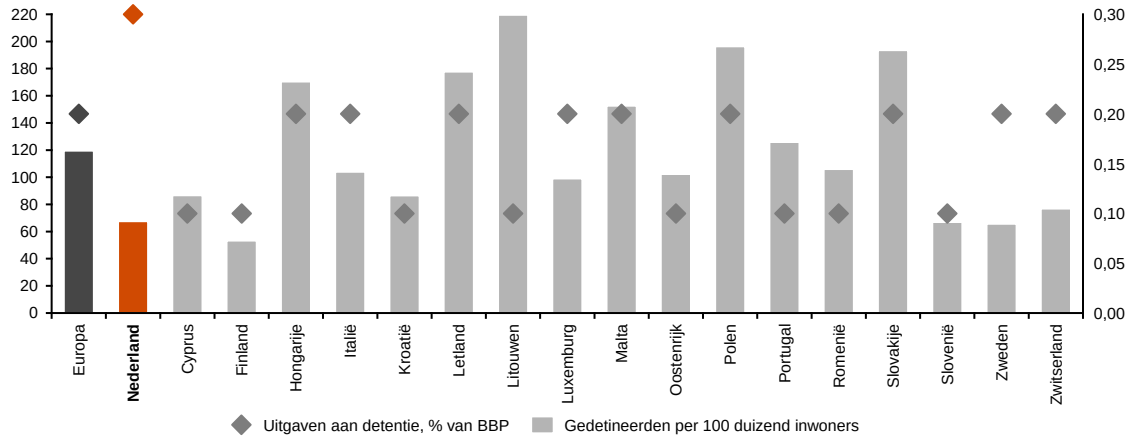
Figuur 9 laat zien dat vergeleken met andere Europese landen de kosten voor gevangenissen per gedetineerde in Nederland relatief hoog zijn.[1] De uitgaven aan detentie zijn, afgezet tegen het BBP van Nederland, circa twee maal zo hoog (0,3%) als het Europees gemiddelde (0,15%). Daartegenover staat dat in Nederland 65,6 van de 100.000 mensen gedetineerd zijn. Dit getal is lager dan het Europese gemiddelde van 111,7 gedetineerden per 100.000 inwoners. Alleen Zweden, Denemarken en Finland hebben ongeveer evenveel gedetineerden per 100.000 inwoners.[1]

Personele kosten per gedetineerde belangrijke kostendrijver

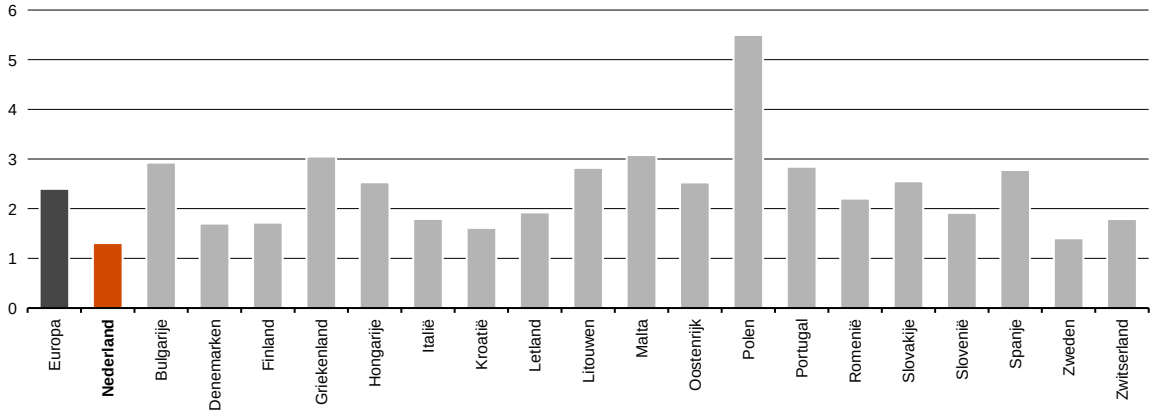
Eén van de belangrijke kostendrijvers bij detentie in Nederland betreffen de personele lasten. In Nederland is de medewerker-personeelsratio van 2017 tot en met 2019 1 : 1,1, tegenover het Europees gemiddelde van 1 : 2. Alleen Zweden heeft een lagere verhouding met 1 : 1. Figuur 10 laat de spreiding over Europese landen zien.[1]

Naast relatief hoge directe personele lasten per gedetineerde ligt ook het ziekteverzuim van DJI hoger dan Europees gemiddeld. Het ziekteverzuim bij DJI bedraagt ca. 16,75 dagen per jaar per fte[2], 20% hoger dan het Europees gemiddelde[3]. Dit resulteert eveneens tot hogere personele lasten.

Figuur 9: Uitgaven aan detentie, % van het BBP en aantal gedetineerden per 100 duizend inwoners, 2019 [1]



Figuur 10: Aantal volwassenen gedetineerden per gevangenispersoneel, 2019 [1]



1) Bron: Eurostat, Prison Statistics, 2019; 2) Bron: NP Boekje 2019 versie april_tcm64-352855.pdf; 3) Bron: The Management of Sickness Absence in te Prison Service, National Audit Office, 2004

Het Nederlandse detentieregime vraagt veel personele inzet

Internationale vergelijking

Detentieomstandigheden in Nederland vragen veel personele inzet

De omstandigheden in een penitentiaire inrichting zijn vastgelegd in verscheidene internationale verdragen, zoals de beginselverklaring voor de bescherming van alle personen in enige vorm van detentie of gevangenschap (VN, 1988), de basisbeginselen voor de behandeling van gevangenen (VN, 1990) en de European Prison Rules (Council of Europe, 2006). De operationalisering van deze verdragen, en de daarop nationale componenten, zoals in Nederland de Penitentiaire beginselenwet, bepalen de personele inzet per gevangene. Hierbij is van belang op de te merken dat de internationale verdragen veelal richtlijnen zijn en niet afdwingbaar zijn. In Europa is dan ook te zien dat niet alle landen voldoen aan de normen uit de Europese richtlijnen en dat nationale regimes in de praktijk afwijken van de normen.

Internationale vergelijkingen waarin detentieregimes worden vergeleken op KPI's als het aantal uren buitenlucht en het aantal uren ontsluiting zijn zeer beperkt beschikbaar. Een reden is dat op nationaal niveau er verschillende regimes bestaan met verschillende normen voor aantal uren ontsluiting (zoals ook in Nederland het geval is). Een andere reden is dat in veel landen de directeur van een lokale gevangenis besluit over het aantal uren dat justitiabelen mogen luchten en het aantal uren dat justitiabele mogen worden ontsloten ten behoeve van recreatie en arbeid.

Uit studies die Europese detentieregimes met elkaar vergelijken komt niet alleen het beeld naar voren dat de detentieomstandigheden tussen Europese landen variëren, maar ook dat de Nederlandse omstandigheden op veel fronten hoog scoren. Dit geldt onder meer voor de toegang en de aanwezigheid van zorg en faciliteiten voor lichamelijke hygiëne. In het bijzonder volgt het Nederlandse detentieregime de Europese streefnorm op het gebied de omstandigheden voor ontsluiting van gedetineerden ten behoeve van buitenlucht, arbeid, sport, recreatie en bezoek. In veel andere landen is het niet ongebruikelijk dat gedetineerden twee uur per dag worden ontsloten en de overige tijd in hun cel doorbrengen.[1]

Tabel 6 geeft voor een aantal Europese landen het geschatte wekelijkse aantal uren ontsluiting, bestaande uit buitenlucht, arbeid, sport, recreatie en bezoek. Hoewel een dergelijke internationale vergelijking veelal niet kan worden gecorrigeerd voor nationale omstandigheden, kan uit deze tabel voorzichtig worden geconcludeerd dat het Nederlandse detentieregime, in vergelijking tot andere Europese landen, veel personele inzet vereist.

Tabel 6: Vergelijking van het geschatte aantal uren ontsluiten per week van Europese landen [1,2]

Land	Uren ontsluiting per week	Land	Uren in buitenlucht per week
Nederland	18 -63 uur per week	**Frankrijk**	Geen nationale standaard
België	Minimaal 10 uur per week	**Italië**	14 uur per week
Duitsland	Geen nationale standaard	**Spanje**	28 uur per week
UK	15 uur per week	**Luxemburg**	28 uur per week

1) Bron: European Union Agency for Fundamental Rights, 2019, Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality 2) Countryreports European Union Agency for Fundamental Rights

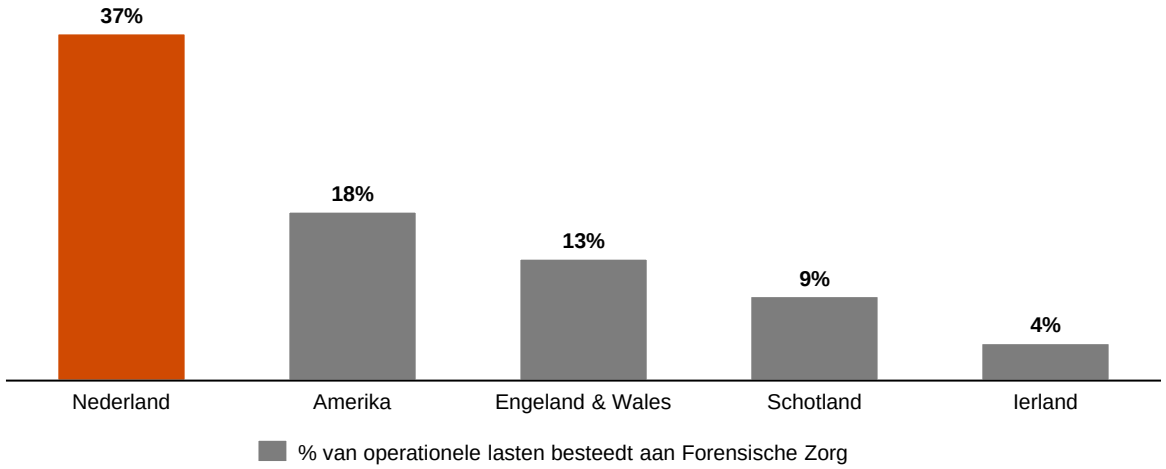
Het Nederlandse detentieregime heeft een hoog aandeel zorgkosten

Internationale vergelijking

Forensische zorg maakt in Nederland groot deel van DJI begroting uit

In Nederland betreffen de lasten voor forensische zorg ca. 37% van de totale DJI begroting.[1] Een studie uit 2018 laat zien dat de lasten voor forensische zorg in andere Westerse landen beduidend lager zijn. In Amerika bedragen de lasten voor forensische zorg ca. 18% van de begroting, in Engeland en Wales 13%, in Schotland 9% en in Ierland 4%. Opgemerkt moet worden dat de definities van forensische zorg, de wijze waarop de zorg is georganiseerd en het aandeel van zorg dat op de begroting van het gevangeniswezen per land kunnen verschillen.[2]

Figuur 11: Percentage van de operationele lasten besteed aan Forensische Zorg[2 3]



1) DJI, Realisatie, 2020 2) Sridhar, S, Cornish, R, Fazel, S,. (2018), The costs of Healthcare in Prison and Custody: Systematic Review of Current Estimates and Proposed Guidelines for Future Reporting, Front Psychiatry

Besparingsopties geïnspireerd op Europese vergelijking| Lijst EU

De hoge inzet van personeel in het Nederlandse detentieregime kan meer in lijn worden gebracht met andere Europese landen door detentieomstandigheden te versoberen, groepsgrootte bij de activiteiten van gedetineerden te vergroten of vrijheidsstraffen tot 6 maanden niet tenuitvoerleggen. Deze besparingsopties grijpen aan op het versoberen van detentieomstandigheden en verlagen veiligheidsniveaus en vergen dus politieke besluitvorming.

Tabel 7: Lijst B, Besparingsopties (afgerond op half miljoen)

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
1	**Detentieomstandigheden versoberen.** Middels het basisprogramma krijgen gedetineerden momenteel wekelijks 42,5 uur aan activiteiten. Op personele inzet kan worden bespaard door het wekelijkse aantal uren aan activiteiten terug te dringen tot* *a) gemiddeld aantal uren wekelijkse activiteiten van grote Europese landen*** *b) wettelijk minimum voor alle vrijheidsstraffen* *c) wettelijk minimum voor vrijheidsstraffen < 6 maanden* *d) wettelijk minimum voor vrijheidsstraffen < 3 maanden* *e) wettelijk minimum voor vrijheidsstraffen < 1 maand*	a) €60,5 mln b) €63,0 mln c) €6,0 mln d) €3,5 mln e) €1,0 mln	●●●	Detentieomstandigheden	Verlagen activiteiten gedetineerden	Beleidsmatig of politiek besluit
2	**Vergroot de groepsgroottes bij activiteiten gedetineerden.** Op personele kosten kan worden bespaard door de groepsgrootte dusdanig te vergroten door de gemiddelde gedetineerde-personeelsratio naar mediaan van grote Europese landen te laten toenemen.[1]	€51,5 mln	●●●	Veiligheidsniveau	Verhogen werkdruk personeel	Beleidsmatig of politiek besluit
3	**Vrijheidsstraffen tot 6 maanden niet ten uitvoer leggen.[2]** Er kan worden bespaard door *a) Het omvormen vrijgekomen operationele capaciteit naar instandhoudingscapaciteit* *b) Het afstoten vrijgekomen operationele capaciteit*	a) €72,5 mln b) €88,0 mln	●●●	Veiligheidsniveau	Verlagen veiligheidsniveau samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) Het Europees gemiddelde moet, zoals veelal het geval bij internationale vergelijkingen, met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Immers, in de internationale statistieken niet altijd duidelijk in welke mate overhead of beleidsdirecties zijn meegeteld, omdat dit afhangt van de organisatiewijze in landen, of het een daadwerkelijke meting betreft of een schatting, en op welke manier er is gecorrigeerd voor nationale omstandigheden; 2) De sub-opties kunnen niet bij elkaar op worden geteld.

Besparingsopties die aangrijpen op de delta's | Lijst A

Op de delta's 2022-2032 zijn mogelijkheden om besparingen van circa €40 miljoen te realiseren. De meeste opties grijpen aan op het versoberen van detentieomstandigheden en verlagen veiligheidsniveaus en vergen dus politieke besluitvorming

Besparingsopties lijst A

Besparingsopties delta's vergen politieke besluitvorming

Tabel 8 presenteert zes opties die direct relateren aan vrijheidsgraden in de delta's die voortkomen uit fase 2. De zes opties gezamenlijk kunnen €39,5 mln aan besparingen realiseren.

Eén optie is gericht op het vergroten van de doelmatigheid door het terugbrengen van de roadmap kernregister naar het absoluut noodzakelijke niveau. De andere vijf maatregelen (2 t/m 6) verlagen het veiligheidsniveau van het personeel en versoberen de detentieomstandigheden van de justitiabelen. Om deze reden zal er politieke of beleidsmatige besluitvorming nodig zijn.

De hierop volgende pagina's beschrijven op hoofdlijnen de besparingsopties. Een gedetailleerde beschrijving van de besparingsopties en de financiële onderbouwing zijn beschreven in Hoofdstuk 3 van de Technische Bijlage

Tabel 8: Besparingsopties Lijst A

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Effect op kwaliteit
1	ICT, cat. 1: Roadmap Kernregisters terugbrengen naar absoluut noodzakelijk niveau (voornemen 18a)	Max. €2 mln	Geen, optie verhoogt doelmatigheid
2	Personeel, cat. 4: Besparen op uitbreiding mentorschap en casemanagers (voornemen 37)	€ 15 mln	Versobering detentieomstandigheden Verlaging veiligheidsniveau personeel
3	PPC, cat. 1: Schrappen van klinische- en groepsconsulten (voornemen 29)	€ 12 mln	Verlaging veiligheidsniveau personeel (en samenleving)
4	Beleid, cat. 3: Beperkte intensivering nazorg en re-integratie arrestanten (voornemen 9)	€ 0,5 mln	Versobering detentieomstandigheden Verlaging veiligheidsniveau personeel
5	Personeel, cat. 3: Schrappen overige opleidingen (voornemen 10b)	€ 11 mln	Verlaging veiligheidsniveau personeel
6	Beleid, cat. 3: Verlagen kwaliteit telehoren (voornemen 33)	€ 1 mln	Versobering detentieomstandigheden Verlaging veiligheidsniveau personeel
	Totaal	**€ 41,5 mln**	

Besparingsopties die aangrijpen op de delta's | Lijst A

Besparingen op de Roadmap Kernregisters (iPlan ICT), de inzet van casemanagers en tijdsinzet mentoraat, en klinische- en groepsconsulenten resulteert in een totale besparing van orde grootte €29 miljoen per jaar

Besparingsopties lijst A – Globale uitwerking

Tabel 9: Besparingsopties Lijst A uitwerking besparingsopties 1 – 3

#	Besparingsoptie	Financieel effect per jaar	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
1	**Besparing op Roadmap Kernregisters (iPlan ICT):** Breng de uitwerking van het project terug naar het absoluut noodzakelijk niveau. Dit resulteert in een totaal lager voornemen, tot een maximum besparing van €2 mln per jaar.	Max.€2 mln	Doelmatigheid	Onbekend[1]	Operationeel DJI
2	**Besparen op investeren in personeel casemanagers en tijdbesparing mentoraat.** Er bestaat het voornemen tot het vergroten van de inzet van casemanagers en coördinatoren van het primair proces, en het verdubbelen van mentoraat. De inzet van casemanagers wordt hierbij vergroot van 1 op 30 naar 1 op 20. Deze besparingsoptie draait deze ratio terug naar 1 op 25. Dit resulteert in een besparing van orde grootte €9,2 mln per jaar. Aanvullend wordt de tijdbesteding aan mentoraat in deze besparingsoptie verlaagd naar 30 minuten per week in plaats van 40 minuten per week. Hiermee bespaart DJI orde grootte €5,7 mln per jaar. De totale besparingsoptie bedraagt daarmee €14,9 mln per jaar.	€15 mln	Detentieomstandigheden Veiligheidsniveau personeel	Verlagen welzijn gedetineerden en verhogen werkdruk personeel	Operationeel DJI
	- Casemanagers 1 op 25 i.p.v. 1 op 20 (justitiabele)	*€9,2 mln*			
	- Uitbreiden mentorschap naar 30 min. i.p.v. 40 min.	*€5,7 mln*			
3	**Besparing op klinische- en groepsconsulten**. Deze besparingsoptie betreft een voornemen t.a.v. de ombuiging van een deel van het prijseffect PPC. Het voornemen dicht een tekort van ca. €15,3 mln per jaar dat bestaat uit de kosten voor ambulante, klinische en groeps- consulten incl. de inzet van tolken, reiskosten en het uitgebreider uitvoeren van delict analyses en risicotaxaties. Door het niet uitvoeren van het voornemen voor klinische- en groepsconsulten bespaart DJI €12,2 mln per jaar.	€12 mln	Veiligheidsniveau personeel (en samenleving)	Onbekend[1]	Beleidsmatig of politiek besluit

1) Vergt nadere uitwerking van de besparingsoptie – past niet in tijdsscope onderzoek

Besparingsopties die aangrijpen op de delta's | Lijst A

Besparingen op nazorg en re-integratie van arrestanten kan resulteren in een besparing van circa €0,5 miljoen per jaar en besparen op opleidingen voor circa 18.400 FTE resulteert in een besparing van orde grootte €11 miljoen per jaar

Besparingsopties lijst A – Globale uitwerking (vervolg)

Tabel 10: Besparingsopties Lijst A uitwerking besparingsopties 4 – 6

#	Besparingsoptie	Financieel effect per jaar	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
4	**Besparing op nazorg en (re)integratie arrestanten.** Vergroot in het voornemen (voornemen 9) de groepsgrootte van toezicht op (re)integratie van 1 op 24 naar 1 op 26 en halveer de arrestantenvergoeding van 20 uur naar 10 uur per week.	€0,5 mln	Veiligheidsniveau personeel Detentieomstandigheden	Verhogen risico recidive	Beleid / operationeel DJI
	- Grotere groepsgrootte toezicht re-integratie	*€0,1 mln*			
	- Verlagen arrestanten vergoeding van 20 naar 10 uur per week.	*€0,3 mln*			
5	**Besparing op opleidingen**. Deze besparingsoptie betreft het niet uitvoeren van de opleidingstrajecten 'Ontwikkeling leiderschap MD doelgroep en middenkader' (voor ca. 1.240 FTE) en de 'Overige opleidingen' (voor ca. 16.000 FTE). Dit raakt in totaal de opleidingen voor circa 16.000 FTE en bespaart daarmee zo'n 11 miljoen.	€11 mln	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen kwaliteit personeel	Beleid / operationeel DJI
	- Opleidingen 'Ontwikkeling leiderschap MD doelgroep en middenkader'	€1,8			
	- Opleidingen 'Overige opleidingen' (POP) schrappen	€9,2			

Besparingsopties die aangrijpen op de delta's | Lijst A

Aanpassingen in het voornemen voor Telehoren kan resulteren in een besparing van orde grootte €0,8 miljoen per jaar

Besparingsopties lijst A – Globale uitwerking (vervolg)

Tabel 11: Besparingsopties Lijst A uitwerking besparingsopties 6

#	Besparingsoptie	Financieel effect per jaar	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
6	**Besparen op Telehoren.** Indien er 38 telehoorruimtes gerealiseerd worden voor 10% goedkopere bouw- en installatiekosten zal dit een besparing opleveren van €0,4 mln In het voornemen wordt momenteel uitgegaan van de hoogste kwaliteit van inrichting in termen van geluidsisolatie, belichting en camera's.[1]	€0,8 mln	Veiligheidsniveau personeel Detentieomstandigheden	Verlagen kwaliteit apparatuur	Beleid / operationeel DJI
	Indien het aantal zittingen in de 38 telehoorruimtes verhoogd wordt naar 500 zal dit een extra besparing opleveren van €0,4 mln				
	De totale besparing op voornemen 33 Telehoren komt uit op €0,8 mln				
	verlagen kwaliteit inrichting telehoorruimtes door technische downgrading van gebouwkosten en installatie en/of het 10% efficiënter inkopen van apparatuur, en het verhogen van het aantal zittingen per telehoorruimte	€0,1 mln			
	het verlagen van het aantal telehoorruimtes met 20% (van 47 naar 38)	€0,3 mln			
	het verhogen van het aantal zittingen per telehoorruimte	€0,4 mln			

1) Businesscase telehoren tbv Jvbrede bc.docx

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Voor DJI zijn mogelijkheden om besparingen van circa €175 miljoen te realiseren. Ook hier grijpen de meeste opties aan op versobering van detentieomstandigheden en verlaging van veiligheidsniveaus, en vergen dus politieke besluitvorming

Besparingsopties lijst B

Figuur 12 presenteert 18 besparingsopties die aangrijpen op factoren die DJI en JenV kunnen beïnvloeden. De opties zijn gestructureerd langs de categorieën doelmatigheid, veiligheid en detentieomstandigheden, en de omvang van de frictiekosten. De 18 opties kunnen €385-400 mln aan besparingen realiseren. De hierop volgende pagina's beschrijven op hoofdlijnen de besparingsopties. Een gedetailleerde beschrijving en de financiële onderbouwing zijn beschreven in Hoofdstuk 3 van de Technische Bijlage.

Figuur 12: Matrix van de besparingsopties naar categorie en frictiekosten

	DOELMATIGHEID	VEILIGHEID	DETENTIEOMSTANDIGHEDEN
Hoge frictie		• Terugdringen ziekteverzuim • Verkorten detentieduur door de inzet van elektronische detentie • Vrijheidsstraffen tot 3 maanden vervangen door elektronische detentie • Verminderen uren ORZ	• Afschaffen Regionaal plaatsingsbeleid • Afschaffen van Forensische zorg. • Verlagen huisvestingslasten door opschalen van het aantal MPC plaatsen met 10%.
Gemiddelde frictie	• Verlagen forensische zorg: Ambulante zorg inbesteden in plaats van aanbesteden		• Nederlandse gedetineerden in buitenland plaatsen • Verlagen huisvestingslasten door besparen op energiekosten
Lage frictie	• Uitstel van buitenonderhoud en schilderwerkzaamheden.	• Verlagen of bevriezen en loonsommen: Niet doorvoeren schaalverhoging, terugbrengen loonsommen naar Rijks gemiddelde en terugdringen externe inhuur • Inzetten gedetineerden binnen PI's: Uitbreiden programma InMade • Minder controlemomenten door verlagen frequentie cel-inspecties en urine controles	• **Verlagen lasten facilitair bedrijf:** uniformeren maaltijden

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Met besparingsopties die loonsommen verlagen of bevriezen bespaart DJI ca. €84 mln per jaar en door een daling in het ziekteverzuim naar gemiddeld 13 dagen per jaar per werknemer bespaart de organisatie ca. €15 mln per jaar

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 12: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 1 – 4

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Verlagen of bevriezen van loonsommen					
1	**Eenmalig niet doorvoeren schaalverhoging voor 25% van personeelsbestand.** Voer de FGR aanpassing voor de schaalverhoging van €5.000 alleen door voor de 'uitvoerende' functies (75% personeelsbestand).	€19,5 mln	●○○	Veiligheidsniveau personeel	Versobering arbeidsvoorwaarden	Beleidsmatig of politiek besluit
2	**Evenwichtigere compositie werknemersbestand (verjonging).** Verjong het werknemersbestand, zodat op termijn de gemiddelde loonsom is teruggebracht naar het Rijksgemiddelde, gem. trede 5 (middelloonsom).	€62 mln	●●○	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen kwaliteit personeel	Beleidsmatig of politiek besluit
3	**Terugdringen externe inhuur categorie 'Overig' met 75%.** Dring de externe inhuur uit de categorie 'Overig' (o.a. organisatie adviseurs), terug met 75%. Hiermee daalt de totale externe inhuur van 13,2% naar 12,7%.	€2,5 mln[1]	●○○	Doelmatigheid	Verlagen flexibiliteit organisatie	Beleidsmatig of politiek besluit
	Terugdringen ziekteverzuim					
4	**Terugdringen ziekteverzuim naar Europees gemiddelde.** Breng het ziekteverzuim (nu 16,75 dagen per jaar[2]) naar het niveau van de financieringsnorm GW-VB, te weten 7,3% (13 dagen per jaar[3]) en daarmee onder het Europees gemiddelde (13,3 dagen per jaar[4]).	€15 mln	●●●	Veiligheidsniveau personeel	Verhogen kwaliteit personeel	Operationeel DJI

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) Op korte termijn in te voeren. Op termijn is een hogere besparing mogelijk; 2) NP Boekje 2019 versie april_tcm64-352855.pdf; 3) Verzuim en bezetting 12-2021.docx; 4) The Management of Sickness Absence in the Prison Service, NAO (2004);

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

De extra inzet van gedetineerde binnen de PI's bespaart jaarlijks ca. €9 mln en het verminderen uren ORZ ca. €2,5 mln De inbesteding van forensische ambulante zorg biedt een – nog onbekend door DJI – te onderzoeken besparingsoptie

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking (2/)

Tabel 13: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 5 – 7

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Inzetten gedetineerden binnen PI's					
5	**Uitbreiden bestaand programma InMade**: Laat 1% van de executieve functies binnen de PI's uitvoeren door (senior-) gedetineerden.	€9 mln	●○○	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen ratio medewerkers vs. gedetineerden	Beleidsmatig of politiek besluit
	Verlagen lasten forensische zorg					
6	**Forensische ambulante zorg inbesteden in plaats van aanbesteden.** De totale kosten van ingekochte forensische ambulante zorg bedroegen in 2020 €93,6 mln[1]. Een mogelijke besparingsoptie is het inbesteden van deze ambulante zorg. Jaarlijkse financiële effecten van deze besparingsoptie dienen nader uitgewerkt te worden.	PM[2]	●●○	Doelmatigheid	Verlagen flexibiliteit organisatie	Beleidsmatig of politiek besluit
	Verhogen productiviteit: activiteiten gedetineerden					
7	**Verminderen uren ORZ** (re-integratie, onderwijs en gespreksgroep GV). In het basisprogramma krijgen gedetineerden nu wekelijks tot 4 uur ORZ activiteiten (1 uur onderwijs, 2 uur (re-)integratieactiviteiten en 1 uur gespreksgroep GV[3]). Verlaag deze activiteiten tot het minimum en breng de (re-)integratieactiviteiten terug van 2 naar 1 uur per week.	€2,5 mln	●●●	Detentieomstandigheden Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau personeel en samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) Bron: DJI, tbv pwc forzo sectorale prijzen 2016-2020, nov. 2021; 2) Kwantificering bleek niet mogelijk in de tijdsscope van dit onderzoek – maatregel desalniettemin zonder financiële vertaling opgenomen; 3) Activiteiten kunnen eventueel vervangen worden door kostenneutrale activiteiten als arbeid (InMade)

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Reduceer de frequenties van controle momenten om ca. €7,5 mln per jaar te besparen en schaf het regionaal plaatsingsbeleid af om in de toekomst mogelijk locaties af te stoten

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 13: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 10 – 12

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Minder controlemomenten					
8	**Verlaag de frequentie cel-inspecties van 1x per maand naar 1x per twee maanden.** Het aantal cel-inspecties dat wordt uitgevoerd is 1x één uur per maand, met twee PI'wers inzet. Verlaag de frequentie naar 1x per twee maanden om zo personeelskosten te besparen.	€6 mln	● ○ ○	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving en personeel	Beleidsmatig of politiek besluit
9	**Verlaag de frequentie urine controles van 1x per maand naar 1x per twee maanden.** Het aantal cel-inspecties dat wordt uitgevoerd is 1x een kwartier per maand, waarbij één PI'wer benodigd is[3]. Verlaag de frequentie naar 1x per twee maanden om zo personeelskosten te besparen.	€0,5 mln	● ○ ○	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving en personeel	Beleidsmatig of politiek besluit
	Verhogen productiviteit: Regionaal plaatsingsbeleid					
10	**Afschaffen regionaal plaatsingsbeleid.** Het afschaffen van regionaal plaatsen levert een besparing op als de leegstand, mits in voldoende omvang, kan worden geconcentreerd in één of meerdere locaties, die dan vervolgens zouden worden gesloten. Op dit moment komt regionaal plaatsen nog maar in de helft van de gevallen voor vanwege plaatsgebrek. Daarnaast sluit de operationele capaciteit van DJI aan op de PMJ-ramingen, en zolang dit het geval is, is er geen besparing mogelijk.	0[1]	● ● ●[2]	Detentieomstandigheden	Verhogen risico recidivisme en verhogen veiligheid personeel door specialisatie	Beleidsmatig of politiek besluit

○ ○ ○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ● ● ●

1) Op dit moment geen besparing mogelijk. Als de PMJ zich neerwaarts ontwikkeld kan er mogelijk een schatting van de besparing worden gemaakt; 2) Dit gaat waarschijnlijk gepaard met hoge frictiekosten, gezien dit het afbouwen en realiseren van huisvesting kan betekenen; 3) Handleiding dbt definitief juli-2013_tcm64-394268 - tbv PWC.pdf

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Zet elektronische detentie en vervroegde vrijlating in om maximaal €7 mln per jaar te besparen, of vervang korte vrijheidsstraffen door elektronische detentie waarmee €16-26 mln per jaar kan worden bespaard

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 14: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 13 – 14

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Elektronische detentie Van het totaal aantal gedetineerden binnen GW zit ca. 30% een straf uit van korter dan 2 weken[1]. Hiervan zit ca. 45% in principale hechtenis en kan hierdoor niet in aanmerking komen met een elektrische detentievorm[2]. De 70% die een straf uitzitten van 2 weken of meer zitten gemiddeld 2 maanden.					
11	**a. Laat 75% van de in aanmerking komende gedetineerden die <2 weken zitten, gemiddeld 7 dagen vervroegd vrij met elektronische detentie.**[3]	€5,5 mln	●●●	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit
	b. Laat 30% van de gedetineerden die >2 weken zitten gemiddeld 7 dagen vervroegd vrij met elektronische detentie.[3]	€7 mln	●●●	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit
	c. Laat 10% van de gedetineerden die >2 weken zitten gemiddeld 7 dagen vervroegd vrij zonder elektronische detentie.[3]	€3 mln	●●●	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit
	Elektronische detentie					
12	**Vrijheidsstraffen tot 3 maanden vervangen door elektronische detentie.**[3] Er kan worden bespaard door *a) omvormen operationele capaciteit naar instandhoudingscapaciteit* *b) afstoten operationele capaciteit*	 a) €15,5 mln b) €20,0 mln	●●●	Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) C&R2019-tabellen-h07_tcm28-466623.xlsx; 2) https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84425NED; 3) Mogelijkheid tot vervolgonderzoek naar de inzet van elektronische detentie bij de volatiele groepen gedetineerden om de flexibiliteit van de organisatie te verbeteren;

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Uniformeer maaltijden en zet in op een vegetarisch menu voor 6 dagen in de week voor een besparing van ca. €2,5 mln per jaar, en stel buitenonderhoud en schilderwerkzaamheden uit waar mogelijk.

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 15: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 15 – 16

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Verlagen lasten facilitair bedrijf					
13	**Uniformeer maaltijden.** Gedetineerden krijgen meerdere maaltijden per dag detentie. De besparingsoptie betreft het opstellen van een vegetarisch menu 6 dagen per week, en het schrappen van halvarine en nagerechten elke dag van de week. Indien er 6 dagen per week een vegetarisch menu wordt aangeboden zal het aanbieden van Koosjer maaltijden 6 dagen per weer kunnen worden teruggedraaid. De prijs van het aanbieden van een Koosjer maaltijd aan een gedetineerden is 3 maal zo hoog als een standaard dagmaaltijd[1].	€2,5 mln	●○○	Detentieomstandigheden	Verlagen welzijn gedetineerden, verbeteren ecologische voetafdruk	Beleidsmatig of politiek besluit
	Verlagen huisvestingslasten					
14	**Uitstel van buitenonderhoud en schilderwerkzaamheden.** Een deel van de investeringen in huisvesting kunnen mogelijk worden uitgesteld door buitenonderhoud en schilderwerkzaamheden te vertragen. Hiermee kan in 2023 €5 mln worden bespaard, welke in latere jaren zal moeten worden ingehaald	In 2023 €5 mln, welke later moeten worden ingehaald	○○○	Doelmatigheid		DJI

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) *Dji - 02 Prijzenblad - A.pdf*

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Verhoog het aantal MPC plaatsen met 10% om ca. €8,5 mln te besparen en verlaag de thermostaat met één graden Celcius en bespaar ca. €1 mln

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 16: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 17 – 18

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Verlagen huisvestingslasten (vervolg)					
15	**Schaal het aantal MPC plaatsen op met 10%.** DJI kan het aantal capaciteitsplaatsen vergroten door EPC cellen te transformeren in MPC cellen. Sinds het Masterplan DJI zijn reeds 50% van de cellen getransformeerd van EPC naar MPC. Om nog eens 10% extra EPC cellen te transformeren zijn waarschijnlijk hogere frictiekosten benodigd. Immers is het aannemelijk dat de 50% MPC cellen die sinds het masterplan zijn gerealiseerd de cellen betrof die relatief eenvoudig getransformeerd konden worden. De cellen die nog niet getransformeerd zijn behoeven daarom mogelijk zwaardere (gebouwelijke) aanpassingen.	€8,5 mln	●●●	Detentieomstandigheden	Verlagen welzijn gedetineerden	Beleidsmatig of politiek besluit
16	**Bespaar op energiekosten: zet de thermostaat binnen PI's één graden Celsius lager.** In 2019 bedroegen de energiekosten van huisvesting DJI ca. €20,6 mln[1]. Indien de verwarming in PI's met één graden Celsius wordt teruggedraaid kan er naar schatting 5%[2] op de energiekosten bespaard worden. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.	€1 mln	○○○	Detentieomstandigheden	Verlagen welzijn gedetineerden en PI-medewerkers, verlagen ecologische voetafdruk	Operationeel DJI

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) Ecologische voetafdruk DJI 2019 en CBS, 2) zie duurzaammbo.nl

Besparingsopties die aangrijpen op beïnvloedbare factoren | Lijst B

Onderzoek de besparingsoptie van plaatsen van justitiabelen in het buitenland tegen een lagere prijs dan de DJI kostprijs

Besparingsopties lijst B – Globale uitwerking

Tabel 17: Besparingsopties Lijst B uitwerking besparingsopties 13 – 14

#	Besparingsoptie	Inschatting financieel effect p.j.	Frictie-kosten	Kanaal waarlangs effect optreedt	Kwalitatieve effecten	Vereist niveau van besluit
	Buitenlandse plaatsing					
17	**Plaats Nederlandse gedetineerden in het buitenland tegen een lagere prijs dan de kostprijs van DJI.** Nederland kan gedetineerden in het buitenland plaatsten tegen een lagere kostprijs en zo kunnen mogelijk op termijn kostenbesparingen worden gerealiseerd. De kosten lopen hierbij voor op de baten, maar op termijn kunnen huisvestingskosten worden afgebouwd.	PM[1]	●●○	Detentieomstandigheden	Onbekend[2]	Beleidsmatig of politiek besluit
	Forensische zorg					
18	**Afschaffen van Forensische zorg.** Alle vormen van forensische zorg worden afgeschaft. Omdat er geen stelsel van forensische zorg bestaat, is alleen veroordeling tot gevangenisstraf mogelijk. In gevangenis wordt alleen de zorg onder de Zvw aangeboden.	€250 mln	●●●	Detentieomstandigheden Veiligheidsniveau personeel	Verlagen veiligheidsniveau personeel en samenleving	Beleidsmatig of politiek besluit

○○○ ← *Geen tot lage frictiekosten* — *Hoge frictiekosten* → ●●●

1) Kwantificering bleek niet mogelijk in de tijdsscope van dit onderzoek – maatregel desalniettemin zonder financiële vertaling opgenomen; 2) vergt nadere uitwerking van de besparingsoptie – past niet in tijdsscope onderzoek;

Conclusie Fase 3: Besparingspotentieel ~ €550 -640 mln, mits veiligheidsniveau omlaag en soberder detentieomstandigheden

Het totale besparingspotentieel is ~€550 -640 mln, mits detentieomstandigheden worden versoberd en veiligheidsniveaus worden verlaagd. Om de delta van €398 mln weg te nemen zijn ofwel meer draconische besparingsopties nodig, ofwel zal een deel van het tekort moeten worden opgevangen met verhoging van de bekostiging van DJI

Conclusie hoofdvraag 3

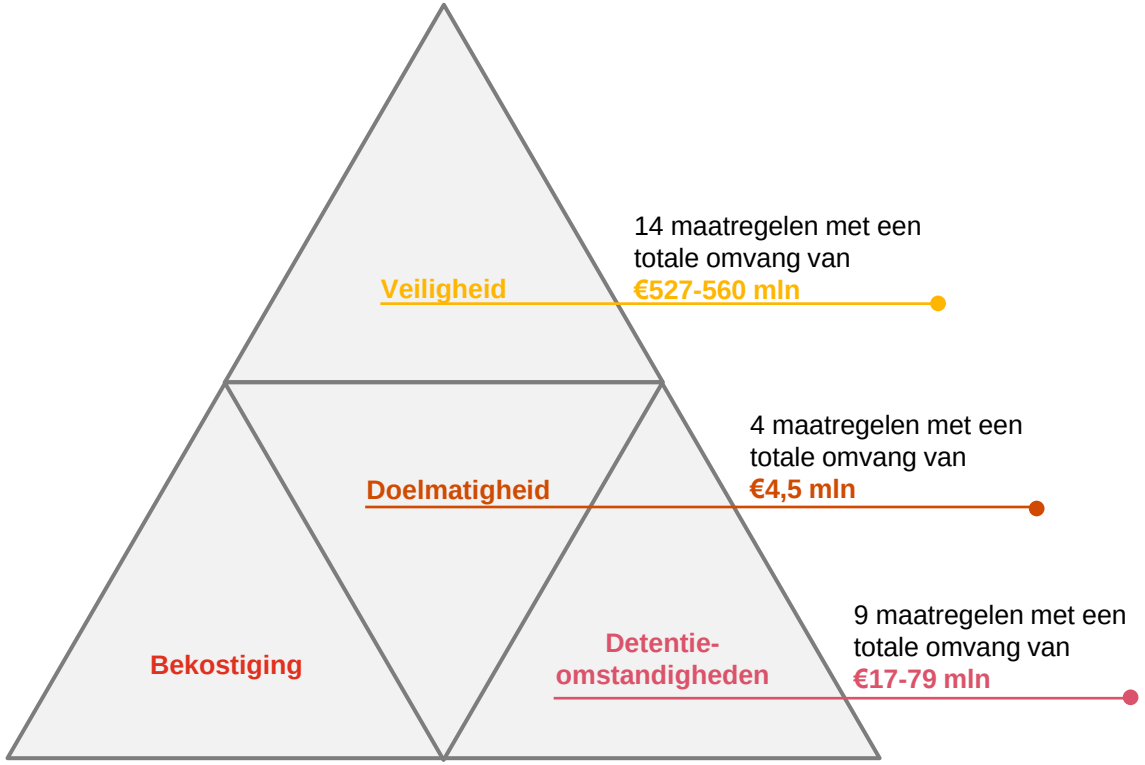
Eerder werd vast gesteld dat voor uitvoering van voorgenomen beleid de lastenreeks €398-€565 mln tekort vertoonde in 2032.

Een deel van dit tekort kan vermeden worden, hetzij door ombuigingsvoorstellen op de vastgestelde voornemens, dan wel door besparingsvoorstellen op het primaire proces of in de bedrijfsvoering DJI. Hiertoe hebben we besparingsopties opgesteld en iedere optie voorzien van een ruwe inschatting van de financiële besparing.

In totaal is een besparingspotentieel geïdentificeerd van circa €548-643 mln, bestaande uit 27 maatregelen. Voor 4 maatregelen geldt dat DJI kosten kan besparen bij gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening, waarmee €4,5 mln aan doelmatigheidswinst kan worden behaald met de implementatie van deze maatregelen. Voor 14 maatregelen geldt dat ze aangrijpen op het versoberen van detentieomstandigheden, waarmee €527-560 mln zou kunnen worden bespaard. De overige 9 maatregelen grijpen aan op het verlagen van veiligheidsniveaus, waarmee €17-79 mln zou kunnen worden bespaard. Om de besparingen die gepaard gaan met deze maatregelen te kunnen realiseren, zal politieke besluitvorming nodig zijn.

Deze lijst van 27 besparingsopties kan toereikend zijn om het volledige tekort richting 2032 weg te nemen, maar vergt toepassing van draconische besparingsopties als het afschaffen van forensische zorg en het versoberen van detentieomstandigheden door gedetineerden ruim 21 uur per dag in hun cel op te sluiten. Als dit niet gewenst is, dan zal (een deel van) het tekort moeten worden opgevangen met verhoging van de bekostiging.

Figuur 13: Driehoek van besparingsopties: veiligheid, detentieomstandigheden, bekostiging en doelmatigheid



H5. Adviezen voor de bekostigingssystematiek

Conclusies ten aanzien van de oorzaken voor het tekort DJI

Belangrijke kostencomponenten zijn buiten de kostprijs gehouden en financiële problemen zijn beperkt opgelost door het maken van onderbouwde keuzes

Conclusies uit analyse

Een aantal belangrijke kostencomponenten zijn buiten de kostprijs gehouden en hierover heeft ook geen besluitvorming plaatsgevonden

Analyse van de totstandkoming van budgetten van DJI in de periode 2017 – 2020 laat zien dat de ontwikkeling van een aantal belangrijke kostencomponenten zoals ICT, huisvesting, personele lasten/ arbeidsvoorwaarden en de effecten van de ontwikkeling van de gevangenenpopulatie buiten de kostprijs zijn gehouden en ook niet altijd separaat financieel inzichtelijk zijn gemaakt. Dit terwijl in de praktijk er op deze componenten wel een prijsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Dit is een belangrijke verklarende factor voor het geconstateerde tekort gebleken. Daarbij komt uit onze analyse van de bedrijfsgegevens DJI tevens naar voren dat ook meer vooruitkijkend deze kostencomponenten verder in prijs zullen stijgen. Dit verklaart dat het geprognosticeerde tekort oploopt richting €400 mln als geen aanvullende maatregelen worden getroffen.

Het budgettaire spelregelkader van agentschappen veronderstelt dat financiële problemen opgelost worden door het maken van onderbouwde keuzes

Het kader waarbinnen DJI opereert vereist dat DJI bij stijgende kosten (als gevolg van verzwaring populatie, noodzakelijke investeringen in ICT, Huisvesting), deze contant maakt en doorbelast aan de opdrachtgever. Hierbij zijn twee hoofdsmaken mogelijk: De eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer besluiten dat DJI de kosten doorrekent aan de opdrachtgever (al dan niet via de kostprijs), of eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer besluiten tot inperking van de kwaliteit of kwantiteit van de dienstverlening om langs die weg de stijging van kosten te ondervangen.

Wij hebben waargenomen dat besluiten over belangrijke investeringen (bv. ICT) meerdere malen zijn uitgesteld. Daarnaast hebben wij waargenomen dat de financiële gevolgen van besluitvorming niet altijd voldoende inzichtelijk gemaakt zijn. Zo heeft de ontwikkeling van de verzwaring van de populatie onvoldoende meegelopen in de financiële vertaling van beleidskeuzes en uitvoeringstoetsen. Diverse door ons in dit onderzoek geanalyseerde voornemens blijken niet volledig onderbouwd, mede als gevolg van deze ontwikkeling. Het komt daarmee voor dat kosten stijgen waarvoor dekking ontbreekt, noch beleidskeuzes of uitvoeringsplannen zijn gemaakt om de kosten te mitigeren. Het financiële probleem blijft dan bestaan.

Conclusies ten aanzien van de oorzaken voor het tekort DJI

Hoewel de bekostiging in theorie kan werken is in de praktijk zicht op de financiële werkelijkheid DJI verloren. Financiële sturingsinformatie was onvoldoende op orde en incidentele middelen werden gebruikt voor het dekken van structurele tekorten

Conclusies uit analyse (vervolg)

Incidentele middelen zijn gebruikt om structurele tekorten te dekken

DJI heeft de afgelopen jaren (2017 – 2020) haar begroting met incidentele maatregelen (inzet eigen vermogen, uitstellen investeringsplannen, absorberen van taakstellingen) redelijk sluitend kunnen houden. Tegelijkertijd is dit type maatregelen nooit duurzaam en weerhoudt dit JenV en DJI van het maken van echte keuzes.

De financiële informatievoorziening in het sturings- bekostigingsmodel is niet op orde

Binnen het sturing- en bekostigingsmodel van DJI spelen verschillende actoren een rol. DGSenB en DG M bekostigen DJI en worden daarbij voor het bewaken van de budgettaire kaders ondersteund door CBU (onderdeel van DG Control van de directie FEZ). De directie Eigenaarsadvisering (DEA) adviseert de eigenaar van DJI, de (plv) secretaris-generaal van JenV, over het vaststellen van de kostprijs DJI en de ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering van DJI die hieraan ten grondslag liggen. DEA wordt hierbij ondersteund door verschillende stafdirecties van JenV (o.a. HRM, Huisvesting, IenI). Voor besluitvorming over kostenontwikkelingen en budgettaire gevolgen van keuzes (beleid of bedrijfsvoering) ten aanzien van DJI, is het van belang dat actoren over de juiste informatie beschikken. Dit is een verantwoordelijkheid van alle genoemde actoren, te beginnen bij DJI. Binnen dit onderzoek is het ons opgevallen dat de financiële informatievoorziening onder actoren niet altijd goed op orde is.

Zicht op werkelijke kosten per product of dienst is vertroebeld geraakt

Het agentschapsmodel veronderstelt dat een agentschap op output (PxQ) gestuurd en bekostigd wordt. Dit kan goed werken wanneer de output eenduidig en in de tijd constant te definiëren is, hetgeen in de basis ook van toepassing is op DJI. De kerntaken van DJI, het in bewaring stellen en/of behandelen van mensen, is eenduidig definieerbaar vooral doordat de taak sterk wettelijk genormeerd is: operationele inzet van personeel, eisen aan huisvesting en vervoer, etc., gegeven een bepaald aantal ingeslotenen (Q), zet het lastenniveau van DJI grotendeels vast.

Toch zijn er factoren in dit onderzoek naar boven gekomen die op termijn verstorend inwerken op dit beeld. Met name de geconstateerde verzwaring van de populatie leidt – zeker op termijn – tot hogere kosten als gevolg van verhoogde werkdruk bij het personeel (ziekteverzuim, wervingsproblemen), aanpassing van faciliteiten (inrichting van ruimtes) en aanpassing van de inrichting van het primair proces (aanpassen van dagindelingen en -schema's). Maar ook het meermaals jaarlijks doorvoeren van taakstellingen en niet uitkeren van prijsbijstellingen zonder concreet uitvoeringsplan, hebben bijgedragen aan structurele tekorten binnen DJI. Het zicht op de werkelijke kostprijs van de output van DJI is daarmee steeds lastiger definieerbaar en minder constant gebleken, terwijl dit in de sturing- en bekostigingsrelatie wel verondersteld werd.

Conclusies ten aanzien van de oorzaken voor het tekort DJI

De gewenste of veronderstelde flexibiliteit in sturing en bekostiging van DJI is slechts beperkt aanwezig

Conclusies uit analyse (vervolg)

Gewenste of veronderstelde flexibiliteit in sturing en bekostiging van DJI is slechts beperkt aanwezig

Ten aanzien van de sturing laat dit onderzoek zien dat de gewenste bijsturingsmogelijkheden (en flexibiliteit hierin) minder groot is aan de zijde van DJI dan vanuit beleid gewenst of verondersteld wordt. Een voorbeeld is de discussie over de reservecapaciteit. Lage capaciteit betekent hoge kosten wanneer de vraag naar detentie hoger uitvalt, waarbij het los van de kosten zelfs de vraag is of het überhaupt mogelijk is voldoende snel op te schalen. Een hoge reservecapaciteit kent een constant kostenniveau waarbij celcapaciteit altijd – in meer of mindere mate – onbenut wordt. Dit is vanuit doelmatigheidsperspectief onbevredigend.

Adviezen voor de bekostigingssystematiek

Voor de sturing en bekostiging van DJI ziet PwC twee mogelijke scenario's. Het eerste scenario herstelt de resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ) en het tweede scenario formaliseert de huidige situatie

Adviezen voor de bekostigingssystematiek

De conclusies uit dit onderzoek laten een drietal problemen zien

1. Er is een acuut financieel tekort binnen DJI;
2. De financiële informatievoorziening tussen opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar is niet op orde, daarnaast is de financiële informatievoorziening binnen de opdrachtnemer (DJI) niet op orde;
3. Er is geen consequent gebruik van het sturing- en bekostigingsmodel.

Ad 1. Financieel tekort

Dit onderzoek laat een financieel tekort zien van €201 mln in 2022, bij ongewijzigd beleid oplopend tot €398 mln in 2032. De geformuleerde besparingsopties om dit tekort terug te dringen vergen veelal politieke keuzes, en lossen het acute probleem niet op. Wij adviseren binnen het rijksbegrotingsproces een oplossing te vinden voor de acute financiële problematiek.

Ad 2. Informatievoorziening

In dit onderzoek is veel tijd besteed aan het naar boven krijgen van onderbouwing van budgetten, claims en noodzaak tot investeren. De financiële informatiehuishouding binnen DJI is niet op orde gebleken, maar ook bij de opdrachtgever, eigenaar en de vertegenwoordiging uit de stafdirecties bleken bepaalde investeringen of hoogte van kostenniveaus onbekend tot op het moment van dit onderzoek.

Om de driehoek van opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar effectief te laten sturen op de beleids- en beheersmatige koers van DJI, is het essentieel dat de juiste informatie op de juiste bureaus belandt. Naast het oplossen van het financieel tekort zou hier de eerstvolgende prioriteit aan gegeven moeten worden.

Ad 3. Consequent gebruik 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. Wij geven dan ook aanbevelingen langs twee scenario's (zie uitwerking op de volgende pagina's):

1. Scenario 1. **Volledig herstel van resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ);**
2. Scenario 2. **Formaliseren van de huidige situatie**

Tabel 18: Overzicht van de voordelen en randvoorwaarden bij de scenario's

Scenario	Voordelen	Randvoorwaarden
Volledig herstel van resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ)	Er ligt een set van basisspelregels die – mits strikt nageleefd – kunnen werken voor DJI	Met name DJI zal grote inspanning moeten leveren om kostprijzen te berekenen PxQ sturing veronderstelt een flexibiliteit die er in praktijk niet is, hier moeten afspraken over gemaakt worden
Formaliseren van de huidige situatie	Sluit beter aan op huidige werkelijkheid Bekostiging kan specifiek afgestemd worden op aard van kostendrivers	Nieuwe set van spelregels moeten ontworpen worden Risico op detailsturing (bemoeienis)

Adviezen voor de bekostigingssystematiek | Scenario 1

Een scenario is het volledig herstellen van de resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ), onder de voorwaarden dat DJI rekent met actuele integrale kostprijzen, en opdrachtgever en eigenaar rekenschap geven aan een in werkelijkheid beperkte flexibiliteit. Resultaatgerichte sturing en bekostiging heeft als voordeel dat er reeds een set van financiële spelregels ligt

Scenario 1: Volledig herstel van resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ)

Scenario 1: Volledig herstel van resultaatgerichte sturing en bekostiging (PxQ)

De sturing- en bekostigingsrelatie wordt hersteld naar de basis van resultaatgerichte sturing voor de hele DJI-organisatie, inclusief de financiële spelregels die hierbij horen cf. het Agentschapsmodel van het Ministerie van Financiën. Van veel van deze spelregels kunnen wij concluderen dat deze nu niet nageleefd worden. Voordeel van dit scenario is dat er reeds een set van financiële spelregels ligt die – mits nageleefd – tot een werkbare relatie kunnen leiden. Wel zijn er twee belangrijke **randvoorwaarden** aan dit scenario:

1. **DJI berekent integrale kostprijzen en houdt deze actueel.** Wij constateren dat op dit moment de (opbouw van de) administratie DJI hier niet op ingericht is en dat dit om een forse investering vraagt;
2. **Rekenschap bij opdrachtgever (DGSenB) en eigenaar (DEA, FEZ) dat PxQ bekostiging een flexibiliteit veronderstelt die in werkelijkheid maar beperkt aanwezig is.** DJI heeft te maken met veel hoge vaste kosten (met name vastgoed-gerelateerd). Er zullen dus afspraken gemaakt moeten worden over welke kosten DJI als agentschap met haar Eigen Vermogen kan opvangen (zie Tabel 16).

Tabel 19: Geadviseerde afspraken over het opvangen van (financiële) ontwikkelingen

Ontwikkeling	Opvangen met
Schommelingen in P tot 5%	Eigen vermogen
(Neerwaartse) schommeling in Q tot bijvoorbeeld maximaal 10%	Door laten lopen van oude bekostigingsniveau met bv. 2 jaar. Voorts afspraken over afname van een minimum-capaciteit, waarbij niet-afgenomen capaciteit niet als ondoelmatigheid wordt aangemerkt.
Majeure wijzigingen als gevolg van ontwikkelingen vastgoed, ICT, compositie van justitiabele populatie	Budgetafspraken met opdrachtgever en eigenaar.

Adviezen voor de bekostigingssystematiek | Scenario 1

PxQ sturing als basis, vraagt om zuivere en consequente toepassing van de budgettaire spelregels

Uitwerking scenario 1

Spelregels PxQ scenario 1

Het scenario dat uitgaat van volledige PxQ sturing als basis, vraagt om zuivere en consequente toepassing van budgettaire spelregels. Deze spelregels zijn grotendeels al voorhanden en af te leiden uit het resultaatgerichte sturingsmodel voor agentschappen binnen de rijksoverheid, deze luiden op hoofdlijnen:

1. Kom tot overeenstemming welke producten en diensten geleverd moeten worden, geef daarbij nauwkeurig aan welke eisen en wensen hierbij opgevolgd moeten worden;
2. Dwing af dat DJI een kostprijs berekent en deze jaarlijks actualiseert;
3. Laat het eigen vermogen (max 5% van de gem. omzet, ca. € 125 mln) zijn werk doen, te weten opvangen mee- en tegenvallers in de bedrijfsvoering (incidenteel dus) en niet om structurele tekorten mee te dekken;
4. Voer alleen taakwijzigingen en- stellingen door wanneer deze voorzien zijn van concrete plannen of afspraken over de wijze van absorptie;
5. Bepaal het risicoprofiel van de taaktuitvoering DJI en maak afspraken over de consequenties in termen van financiële verantwoordelijkheidsverdeling hiervan;
6. Stel KPI's op die opdrachtgever en eigenaar sturing- en verantwoordingsinformatie geven op basis waarvan zij hun rol goed kunnen invullen en;
7. Regel de eigen financiële cyclus en administratie (o.a. van bestedingsplannen) zo in dat deze een logische timing hebben met die van de JenV-spelers. In overzicht inclusief verantwoordelijkheidsverdeling

Tabel 20: Overzicht basisregels PxQ

#	Basisspelregels PxQ	Verantwoordelijke binnen driehoek
1	Definieer producten en diensten	DJI, DGSenB
2	Bereken kostprijs en bouw budgetten van onderop op, en houd deze actueel	DJI, DEA
3	Laat Eigen Vermogen zijn werk doen (bufferfunctie)	DJI, FEZ
4	Maak afspraken over taakwijzigingen, - stellingen	DJI, DGSenB
5	Bepaal risicoprofiel en verbind hier consequenties aan	DJI, DEA, DGSenB
6	Definieer KPI's die sturingsinformatie opleveren voor opdrachtgever en eigenaar	DJI, DEA, DGSenB
7	Regel eigen financiële cyclus en administratie in conform bovenstaande	DJI

Adviezen voor de bekostigingssystematiek | Scenario 2

Een ander scenario is het formaliseren van de huidige situatie. Voor de onderdelen die op basis van PxQ worden bekostigd gelden dezelfde randvoorwaarden als onder scenario 1. Voor de onderdelen die 'lumpsum' bekostigd worden moeten aanvullende afspraken worden gemaakt over de opbouw, hoogte en mutatie van de lumpsum.

Scenario 2: Formaliseren van de huidige situatie

Scenario 2: Formaliseren van de huidige situatie

In de afgelopen jaren is een sturing- en bekostigingsrelatie gegroeid tussen JenV en DJI. Op onderdelen van de begroting is DJI het zicht 'van onderop' kwijt en het zal veel energie kosten dit zicht weer op te bouwen en vast te houden. Dit scenario gaat er van uit dat de sturing en bekostiging zich doorontwikkeld naar 'flexibel waar het kan en vast waar het logisch is': voor bepaalde onderdelen wordt de PxQ sturing losgelaten en gaat men over op andere vormen van bekostiging (bv. lumpsum). Dit scenario sluit beter aan op de huidige werkelijkheid. De bekostiging kan specifiek afgestemd worden op de aard van de onderliggende kostendrivers. Randvoorwaardelijk aan dit scenario is wel dat deze werkwijze geformaliseerd wordt door een nieuwe set van financiële spelregels:

1. **Voor die onderdelen die op basis van PxQ bekostigd blijven, gelden de randvoorwaarden zoals onder scenario 1 benoemd zijn**, en;
2. **Afspraken zijn nodig over opbouw, hoogte en mutatie van de onderdelen bekostigd op 'lump sum' basis.** Met dit onderzoek is het financiële gat nu bekend, zonder afspraken hierover in de toekomst is de kans groot dat binnen enkele jaren bekostiging en werkelijke kosten weer uit de pas lopen.

Tabel 21: Geadviseerde afspraken over het opvangen van (financiële) ontwikkelingen

Bekostiging van onderdelen	Ontwikkeling	Opvangen met
PxQ	Schommelingen in P tot 5%	Eigen vermogen
	(Neerwaartse) schommeling in Q tot bijvoorbeeld maximaal 10%	Door laten lopen van oude bekostigingsniveau met bv. 2 jaar. Voorts afspraken over afname van een minimum-capaciteit, waarbij niet-afgenomen capaciteit niet als ondoelmatigheid wordt aangemerkt.
	Majeure wijzigingen als gevolg van ontwikkelingen vastgoed, ICT, compositie van justitiabele populatie	Budgetafspraken met opdrachtgever en eigenaar.
Lumpsum	Huidige taken, hoogte financiële opbouw	Aanvullende afspraken
	Mutaties in taken	Aanvullende afspraken

Adviezen voor de bekostigingssystematiek | Scenario 2

Het tweede scenario gaat er van uit dat de sturing en bekostiging zich door ontwikkelt naar flexibel waar het kan en vast waar het logisch is

Uitwerking scenario 2

Toelichting scenario 2

Het tweede scenario gaat er van uit dat de sturing en bekostiging zich door ontwikkelt naar flexibel waar het kan en vast waar het logisch is. De aansturing van DJI in beleidsopdrachten en budgettaire sturing is gezien de aard en omvang van de DJI organisatie niet altijd met korte termijn opdrachten aan te sturen. De PxQ systematiek kan in de basis logisch zijn, maar wekt ten onrechte een indruk van flexibiliteit ten aanzien van Q (op- en afschaling in absorptie van aantallen) en/of P (effecten van taakverzwaring, nieuwe eisen en wensen ten aanzien van taakuitvoering).

Wijzigingen in beleid kunnen in de uitvoering circa twee jaar duren om goed vorm te geven. Zeker wijzigingen die raken aan IT, personeel en vastgoed kosten doorgaans vele jaren om goed te implementeren. Deze ‘lange remweg’ heeft gevolgen voor de inzet van buffers en de aanpassingssnelheid van bekostiging. Uit het onderwijsveld kan bijvoorbeeld geleerd worden dat ten aanzien van krimpende klassen scholen twee jaar de tijd krijgen om de krimp te verwerken met doorloop van oude budgetten.

Samengevat kan per onderdeel uit de DJI begroting bezien worden welke wijze van bekostiging het passende is, en welke afspraken hierover gemaakt moeten worden. Op de volgende pagina (Tabel 19) geven wij hier een eerste uitwerking van ten aanzien van de verschillende onderdelen van DJI, de voorgestelde bekostigingswijze en (kern)argumentatie hierbij.

Belangrijke kanttekening bij voorgestelde de PxQ sturing en bekostiging: ten aanzien van de verzwaring van de populatie ingeslotenen geldt dat deze niet altijd heeft geleid tot een evenredige aanpassing van de bekostigingsprijs, waardoor budgetten bij GW, VB, ForZo en JJI niet goed aansloten bij de daadwerkelijke kosten. Een trendmatige verzwaring van de populatie ingeslotenen kan langs die weg de begroting van DJI langzaam uithollen. Randvoorwaardelijk aan PxQ sturing op deze onderdelen is dan ook dat deze verzwaring van de populatie regelmatig herijkt wordt wat moet leiden tot bijstelling van de kostprijs P.

Adviezen voor de bekostigingssystematiek | Scenario 2

De primaire divisies van DJI kunnen PxQ bestuurd en bekostigd worden, de ondersteunende diensten 'lump sum'

Uitwerking scenario 2

Tabel 22: Contouren maatwerk bekostiging DJI

Kostencomponent	Inidcatie omvang (€ mln)	Sturing- en bekostigingsprincipe	Kernargumentatie
Gevangeniswezen (GW)	570	PxQ	De wettelijke normering schrijft de operationele inzet van personeel, huisvesting en vervoer t.a.v. deze taken voor, en zet daarmee ook de kostprijs P grotendeels vast. Ook het aantal ingeslotenen (Q) is redelijk voorspelbaar. Daarbij is er een ingeregeld proces waarin de Q jaarlijks via reguliere actualisaties van de PMJ-ramingen wordt bijgesteld en einde jaar wordt afgerekend.
Vreemdelingenbewaring (VB)	45	PxQ	
Forensische Zorg (ForZo)	810	PxQ	
Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI)	110	PxQ	
Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O)	45	PxQ	Apart onderdeel binnen DJI waarvan het goed mogelijk is gebleken P en Q te bepalen.
Dienst ICT	120	Lumpsum	Kosten kennen een langjarig karakter waarvan bijsturing op jaarlijkse basis niet of beperkt mogelijk is.
Huisvesting	120	Lumpsum	
SSC Facilitair Bedrijf (SSC FB)	90	Lumpsum	Kosten zijn lastig van onderop te verklaren gebleken.
Hoofdkantoor	70	Lumpsum	Kosten zijn moeilijk 1-op-1 toewijsbaar aan het primaire proces
Centrale middelen	70	Lumpsum	
	2.050 (90%)		

pwc.nl

© 2022 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the prior written permission of PwC.
"PwC" refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network.

Please see www.pwc.com/structure for further details.