



Ministerie van Justitie en Veiligheid

**Agentschapsdoorlichting Dienst
Justitiële inrichtingen**

Colofon

Afzendgegevens

Directie Financieel-Economische Zaken
CBU (Control op Beleid en Uitvoering)

Turfmarkt 147
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Inhoud

Colofon	2
Afkortingenlijst	4
Aanleiding	5
Managementsamenvatting	7
Dienst Justitiële Inrichtingen	9
Sturing	11
Informatievoorziening	16
Bekostigingssystematiek	19
Financieel beheer	25
Publieke waarde	30
Strategische risico's	35
Nawoord DJI	37
Bijlage 1: Aanbevelingen Agentschapsdoorlichting	38
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden	40
Bijlage 3: Onderzoeksvragen	41
Bijlage 4: Productiecijfers	43
Bijlage 5: KPI's begroting DJI	44
Bijlage 6: Aanbevelingen vorige doorlichting	46
Bijlage 7: Samenvatting uitkomst publieke waarde	49
Bijlage 8: Gerealiseerde stappen verbeterplan DJI	59

Afkortingenlijst

ADR	Auditdienst Rijk
AR	Algemene Rekenkamer
A&C	Audit & Concerncontrol
BP	Bestedingsplan
BVM	Besluitvormingsmemorandum
BZK-DGOO	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie
CA	Control en Accountbeheer
CBJ	Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
CFO	Chief Financial Officer
CPT	European Committee for the Prevention of Torture
DEA	Directie Eigenaarsadvisering
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DFORZO/JJI	Directie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DHenF	Directie Huisvesting en Faciliteiten
DIenI	Directie Informatievoorziening & Inkoop
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPenO	Directie Personeel en Organisatie
DSenS	Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
FDC	Financieel Dienstencentrum
FHI	Directie Facilitaire Zaken, Huisvesting en Inkoop
FPC	Forensisch psychiatrisch centrum
FZ	Forensische Zorg
GW	Gevangeniswezen
IBO	Interdepartementale beleidsonderzoek
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
JenV	Justitie en Veiligheid
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
KPI	Key Performance Indicatoren
LPO	Loon- en prijsontwikkeling
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OGO	Opdrachtgeversoverleggen
PMJ	Prognosemodel Justitiële ketens
PPAC	Project- Programma- en Adviescentrum
pSG	plaatsvervangend Secretaris-Generaal
PV	Prestatieverklaring
PwC	PricewaterhouseCoopers
PWS	Publieke waardescan
P&B	Planning & begrotingscyclus
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SG	Secretaris-Generaal
SSO	Shared Service Organisatie
TBS	Terbeschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
VB	Vreemdelingenbewaring
VJN	Voorjaarsnota
VT	Voorafgaand Toezicht
Wet USB	Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum
ZPM	Zorgprestatie-model

Aanleiding

De Regeling agentschappen stelt dat ieder agentschap iedere vijf jaar dient te worden doorgelicht, waarbij specifiek wordt gekeken naar het doelmatig en doeltreffend functioneren van het agentschap. Vanuit het IBO agentschappen is de mogelijkheid voortgekomen om deel te nemen aan "proeftuinen Agentschapsdoorlichtingen", waarmee ruimte wordt geboden om een alternatieve invulling te geven aan de doorlichting en vooruit te kijken met een focus op de maatschappelijke opgave.

Het IBO agentschappen concludeert namelijk dat de huidige agentschapsregeling onvoldoende ruimte biedt voor publieke waarde creatie (in brede zin). Dit terwijl er steeds meer behoefte is om governance aspecten zoals besturing, bekostiging en verslaggeving gedifferentieerd in te vullen. Dit IBO spreekt dan ook de voorkeur uit voor een beleidsvariant waarbij de huidige agentschapsregeling wordt omgevormd en verbreed tot een regeling die ruimte biedt om de governance aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie. Hierbij ontstaat meer ruimte om beter te kunnen sturen op publieke waarde en ligt de focus niet langer alleen op doelmatigheid (uitgangspunt van de huidige regeling).¹

In mei 2022 is het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI gepubliceerd. Hierin zijn belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen ten aanzien van de zowel de balans tussen taken en middelen als de sturing en bekostiging van DJI.² Deze aandachtspunten komen terug in deze doorlichting.

"PwC concludeerde dat DJI kampt met een omvangrijk en in de komende jaren oplopend financieel tekort van 201 miljoen in 2022 tot 398 miljoen in 2032. Volgens PwC is een aantal aanzienlijke kostencomponenten – ICT, huisvesting, personeel en de veranderende populatie – onvoldoende verwerkt in het eerdere budget, waardoor de kwaliteit bij DJI onder druk kwam te staan. In de afgelopen jaren is hierop gereageerd door vooral incidentele maatregelen te treffen en investeringen uit te stellen. Verder uitstel van investeringen in huisvesting, ICT en personeel is volgens PwC op enig moment niet langer verantwoord."

Bij Voorjaarsnota (VJN) 2022 is daarom extra geld vrijgemaakt voor DJI en zijn in september 2022 aanvullende maatregelen genomen om het financieel tekort verder op te lossen. Zo is de capaciteit van het gevangeniswezen destijds vastgezet op 11.100 plaatsen voor de komende jaren, wordt een eigen bijdrage voor de forensische zorg heringevoerd, bovenwettelijke verduurzaming verder uitgesteld en treft DJI ook besparingen binnen de bedrijfsvoering. Het resterende tekort is in het voorjaar 2023 verder opgelost. Hierdoor kan DJI de noodzakelijke investeringen in ICT, huisvesting en personeel doen. De investeringen komen onder andere ten goede aan de opleidingen voor personeel en een personeelsinzet die past bij de zwaarder geworden populatie in het gevangeniswezen.

In het onderzoek naar de structurele financierbaarheid DJI is naast de balans tussen de middelen en de taak gekeken naar de sturing- en bekostigingsrelatie tussen JenV en DJI. Hieruit is naar voren gekomen dat de informatievoorziening niet op orde is en dat geen consequent gebruik is gemaakt van het sturings- en bekostigingsmodel.³ Deze aanbevelingen hebben als doel te voorkomen dat de thans ontstane situatie zich opnieuw kan voordoen en met name de informatie-uitwisseling vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de agentschapsdoorlichting. Daarnaast zal ook worden stilgestaan bij de bekostiging in het kader van het nieuwe kostprijsmodel. Naar aanleiding van de controleverklaring met beperking van de ADR over 2021 en 2022 en het daarop ingestelde voorafgaand toezicht is het financieel beheer eveneens onderdeel van deze doorlichting.

¹ wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 (overheid.nl)

² Onderzoek naar structurele financierbaarheid DJI.

³ Onderzoek naar structurele financierbaarheid DJI.

1) Nieuw kostprijsmodel DJI

Door nu duurzame maatregelen te nemen kunnen kostencomponenten zoals ICT, huisvesting en opleidingen meerjarig van dekking worden voorzien. Om dit vervolgens structureel te verankeren in de kostprijs zal DJI samen met het bestuursdepartement werken aan een nieuw kostprijsmodel.

2) Informatiepositie en informatie-uitwisseling bestuursdepartement en DJI

Daarnaast heeft PwC ook een aanbeveling gedaan over het verbeteren van de informatiepositie en informatie-uitwisseling tussen bestuursdepartement en DJI. Voor besluitvorming over kostenontwikkelingen en budgettaire gevolgen van keuzes (beleid of bedrijfsvoering) is het essentieel dat DJI en het bestuursdepartement over de juiste informatie beschikken.

3) Voorafgaand toezicht bij DJI

Naar aanleiding van onbalans tussen taken en middelen van DJI is vanaf september 2022 tot eind 2023 voorafgaand toezicht ingesteld met als doel het begrotingsbeheer en het financieel beheer te optimaliseren.

In de doorlichting zullen relevante passages en aandachtspunten uit het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI worden weergegeven per onderwerp. Op basis van het IBO agentschappen en de eerder genoemde aandachtspunten uit het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI zullen de volgende thema's in de doorlichting worden uiteengezet, namelijk: sturing, informatievoorziening, bekostigingssystematiek, financieel beheer, publieke waarde en strategische risico's. Ook zullen relevante aanbevelingen uit de voorgaande agentschapsdoorlichting (daterend uit 2014) doorlopen worden.

De opdrachtgevers van de doorlichting zijn de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (eigenaar van DJI) en de directeur Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Deze doorlichting is uitgevoerd door middel van documentstudie en interviews met betrokken directeuren. De doorlichting is opgesteld door een kernteam met vertegenwoordigers van de Directie Financieel-Economische Zaken met begeleiding vanuit het Project- Programma- en Adviescentrum (JenV).

Het team heeft het concept doorlichtingsrapport besproken met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie, verantwoordelijk voor de toetsing van de inhoud van de doorlichting, bestaat uit vertegenwoordig uit de volgende onderdelen:

- Inspectie der Rijksfinanciën (IRF), Ministerie van Financiën);
- Afdeling Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving, Directie Begrotingszaken (DBZ), Ministerie van Financiën);
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), MJenV);
- Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ), Control op beleid en uitvoering, MJenV);
- Directie Eigenaarsadvisering (DEA), MJenV);
- Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB), MJenV);
- Directie Regie Migratieketen, Directoraat-Generaal Migratie (DGM), Ministerie van JenV).

Managementsamenvatting

Op grond van de Regeling agentschappen dient een agentschap eens in de vijf jaar doorgelicht te worden. Vanuit het IBO agentschappen is ruimte geboden om een alternatieve invulling te geven aan de doorlichting en vooruit te kijken met een focus op de maatschappelijke opgave. In deze agentschapsdoorlichting is daarom gekeken naar de aandachtspunten uit het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI en zijn de volgende thema's in de doorlichting uiteengezet, namelijk: sturing, informatievoorziening, bekostigingssystematiek, financieel beheer, publieke waarde en strategische risico's.

Sturing en informatievoorziening

De algemene conclusie is dat de structuur van het sturingsmodel staat, maar dat het gesprek in de driehoek verbeterd kan worden. Dit heeft met name betrekking op de informatie-uitwisseling over bedrijfsvoering zoals huisvesting, IV en personeel inclusief de eventuele gevolgen voor beleid en de uitvoering. Uit de interviews en het onderzoek naar de structurele financierbaarheid is naar voren gekomen dat de gevolgen van het uitstellen van investeringen in eerdere jaren onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt en een aantal ontwikkelingen zoals de zwaardere doelgroep en toegenomen zorgzwaarte onderbelicht zijn geweest. Hier is transparantie en duidelijke besluitvorming in de bestuurlijke gewenst, ook waar het gaat om het absorberen van financiële knelpunten. Derhalve wordt voorgesteld om expliciet de uitkomsten en risico's van budgettaire besluitvorming terug te laten komen in de driehoek en hier monitoringsafspraken over te maken.

Het opmaken van een meerjarig (financieel) beeld voor huisvesting en IV draagt hier eveneens aan bij en DJI werkt hier ook al reeds mee voor de jaarplannen. Aan de hand van de verwachte voortgang en realisatie kan worden bepaald of aanvullende actie nodig is, de ervaringen met voorafgaand toezicht zijn in dit kader positief en dragen bij aan het bevorderen van transparantie. Gelet op de vertraging op onder meer de renovatie opgave voor huisvesting is de aanbeveling om binnen de baten-lastensystematiek te verkennen hoe vertragingen en daarmee ook meevallers ten laste van het juiste budgettaire jaar komen en dit te bespreken in de driehoek en het ministerie van Financiën.

De afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet in de driehoek om (budgettaire) problematiek inzichtelijk te maken en gezamenlijk mogelijke maatregelen te verkennen. De ervaringen en samenwerkingen worden als positief ervaren. Ter verbetering van de huidige planning en begrotingscyclus wordt wel aanbevolen om de bedrijfsvoering een regulier onderwerp van de tertaalrapportages en -gesprekken te maken en de mogelijkheden van een DJI dashboard te onderzoeken.

Tevens wordt opgemerkt dat integrale besluitvorming in de bestuurlijke driehoek kan worden versterkt door de koppeling tussen de diverse overleggen van DJI met de opdrachtgever(s) of de eigenaar te maken.

Bekostiging

Op basis van het huidige kostprijsmodel en het geconstateerde tekort bleken de kostprijzen, zoals deze ook in eerdere begroting stonden, geen actuele weergave te zijn van de daadwerkelijke kosten per product. DJI is bezig met het herzien van het kostprijsmodel met als vertrek actuele integrale kostprijzen op te stellen. Hierbij wordt ook verkend in welke mate onderliggende kostenposten vast of variabel zijn en hierop de financierings- en bekostigingsafspraken mogelijk op aan te passen. In het kader van vernieuwing van de Regeling agentschappen wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de mogelijkheid om in het eigen vermogen van DJI een aparte component, zoals een mogelijke bestemmingsreserve, te creëren voor huisvesting en ICT.

De capaciteitsbehoefte wordt voor DJI middels PMJ-ramingen jaarlijks opnieuw opgesteld en geeft inzicht in de verwachte capaciteitsbehoefte voor de komende 6 jaar. Het is echter noodzakelijk om naar een langere periode te kijken om duurzame capaciteit te creëren. DJI is gebaat bij een meer bestendige capaciteitsraming voor de eerstkomende jaren. Daarbij is in het verleden gebleken dat afschalingen op basis van de capaciteitsramingen in latere jaren zijn gevolgd door oplopende instroom. Doordat meerjarige ramingen gepaard gaan met grotere onzekerheidsmarges is het van

belang het gesprek hierover in de driehoek te voeren.

DJI is op het gebied van onder meer huisvesting en ICT opdrachtgever voor meerdere shared service organisaties (SSO's). Voorafgaand aan het jaar berekenen de SSO's nieuwe kostprijzen, in tegenstelling tot agentschappen als DJI. Wanneer de tarieven van de SSO's harder stijgen dan de vergoeding via loon en prijsontwikkeling (LPO) ontstaat er een budgettair knelpunt voor in dit geval DJI. JenV breed zal worden bekeken hoe hier in de begroting mee om te gaan.

Financieel beheer

De ADR heeft op basis van het Besluit Auditdienst Rijk de opdracht van de Minister van Financiën om jaarlijks onderzoek uit te voeren naar de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Op veel terreinen is DJI in control, zo zijn er omtrent het personeelsbeheer over 2022 geen materiële bevindingen gerapporteerd door de ADR. Ook kan geconcludeerd worden dat de administratie per jaareinde 2022 in grote lijnen op orde was en het opgeleverde balansdossier van voldoende niveau. Toch heeft DJI over de controlejaren 2021 en 2022 een verklaring met beperking ontvangen. Dit impliceert dat het financieel beheer op onderdelen nog verbetering behoeft omdat de omvang van het aantal fouten en onzekerheden te groot is. Ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn er verbetertrajecten in gang gezet om de interne processen te verbeteren voor de inkopen, factuurcontrole en forensische zorg. Voorts kan met BZK-DGOO Rijksbreed beleid ontwikkeld worden voor het bijhouden en tijdig kunnen acteren op uitnutting van de Rijksbrede contracten zodat een nieuwe aanbesteding tijdig in gang kan worden gezet om geïmporteerde fouten te voorkomen. Blijvende aandacht en inzet voor het verbeteren van het factuurcontroleproces en het inkoopproces is nodig bij DJI en regelmatig evalueren of de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de eigenaar (DEA), kadersteller (DFEZ), opdrachtgever (DJI) en uitvoerders (IUC en FDC) helder zijn.

Publieke waarde

De publieke waarde scan is een eerste stap om op basis van reeds bestaande stukken en gesprekken onderzoek te doen naar de publieke waarde voor DJI uitgesplit naar de onderdelen waardecreatie, uitvoeringscapaciteit, draagvlak & legitimiteit en toekomstbestendigheid. Hoewel er onderzoek is naar de effectiviteit van korte straffen en recidive, valt op dat het inzicht in de koppeling tussen de inzet van middelen en de beleidsdoelen scherper kan en hier thans geen goede indicatoren voor zijn. Ten aanzien van uitvoeringscapaciteit en toekomstbestendigheid wordt geconcludeerd dat met de opvolging van het onderzoek naar de structurele financierbaarheid is zijn de opdracht aan DJI en de middelen met elkaar in balans gebracht. De huidige arbeidsmarkt maakt dat personeel cruciaal is om de komende jaren de gevraagde capaciteit te kunnen leveren.

Uit de scan blijkt dat met name het inzicht in maatschappelijk draagvlak en stakeholders beperkt is en verder ontwikkeld dient te worden. Samen met de vernieuwing van de Regeling agentschappen, brede welvaart in de begrotingscyclus en de strategische beleidsagenda kan publieke waarde voor DJI verder worden verkend.

Strategische risico's

Uit de gevoerde gesprekken in het kader van de doorlichting zijn een aantal strategische risico's naar voren gekomen. Het blijft noodzakelijk om aan de slag te gaan met het in kaart brengen en het anticiperen op deze risico's, zoals personeel, capaciteit en de ontwikkeling van de zorgzwaarte en verharding van de doelgroep. Deze onderwerpen komen dan ook terug in de (strategische) sessie van de driehoek.

Opvolging aanbevelingen

De opvolging van een groot aantal aanbevelingen zijn reeds in gang gezet, zoals de herziening van het kostprijsmodel door DJI, verbeterplannen op het gebied van financieel beheer en door in de tertaalgesprekken uitgebreid stil te staan bij capaciteit en personeel. Voor alle aanbevelingen geldt dat hier een actiehouder aan wordt verbonden en de voortgang hierop weer terug komt in de driehoek tijdens tertaalgesprekken.

Dienst Justitiële Inrichtingen

DJI levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen. Dat kan binnen de muren van een justitiële inrichting zijn, maar ook daarbuiten.

Met 50 locaties verspreid over het land en een personeelsbestand van 16.000 medewerkers is DJI het grootste agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid met een omzet van € 3,0 mld in 2023. DJI is verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg van justitiabelen en werkt op vele manieren met hen samen aan voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. In 2022 stromen er ruim 31.000 nieuwe justitiabelen in. Zie voor nadere specificatie bijlage 4.

De medewerkers van DJI zijn de belangrijkste factor in de beïnvloeding van de aan hun zorg toevertrouwde personen. Om op een professioneel betrokken wijze invulling te kunnen geven aan de dagelijkse begeleiding, bewaking, behandeling en verzorging van justitiabelen stelt de organisatie hoge voorwaarden en eisen aan zowel kerncompetenties als het gedrag van haar medewerkers. De kernwaarden van DJI zijn: betrouwbaar, deskundig, respectvol en mensgericht. In een bedrijfscultuur waarin integriteit, openheid en wederzijds vertrouwen centraal staan, heeft het management een voorbeeldfunctie.

Door zowel voldoende detentie- en behandelcapaciteit als gekwalificeerd personeel beschikbaar te stellen zorgt DJI ervoor dat door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen direct ten uitvoer kunnen worden gelegd. Daarbij is een goede afstemming met ketenpartners onontbeerlijk.

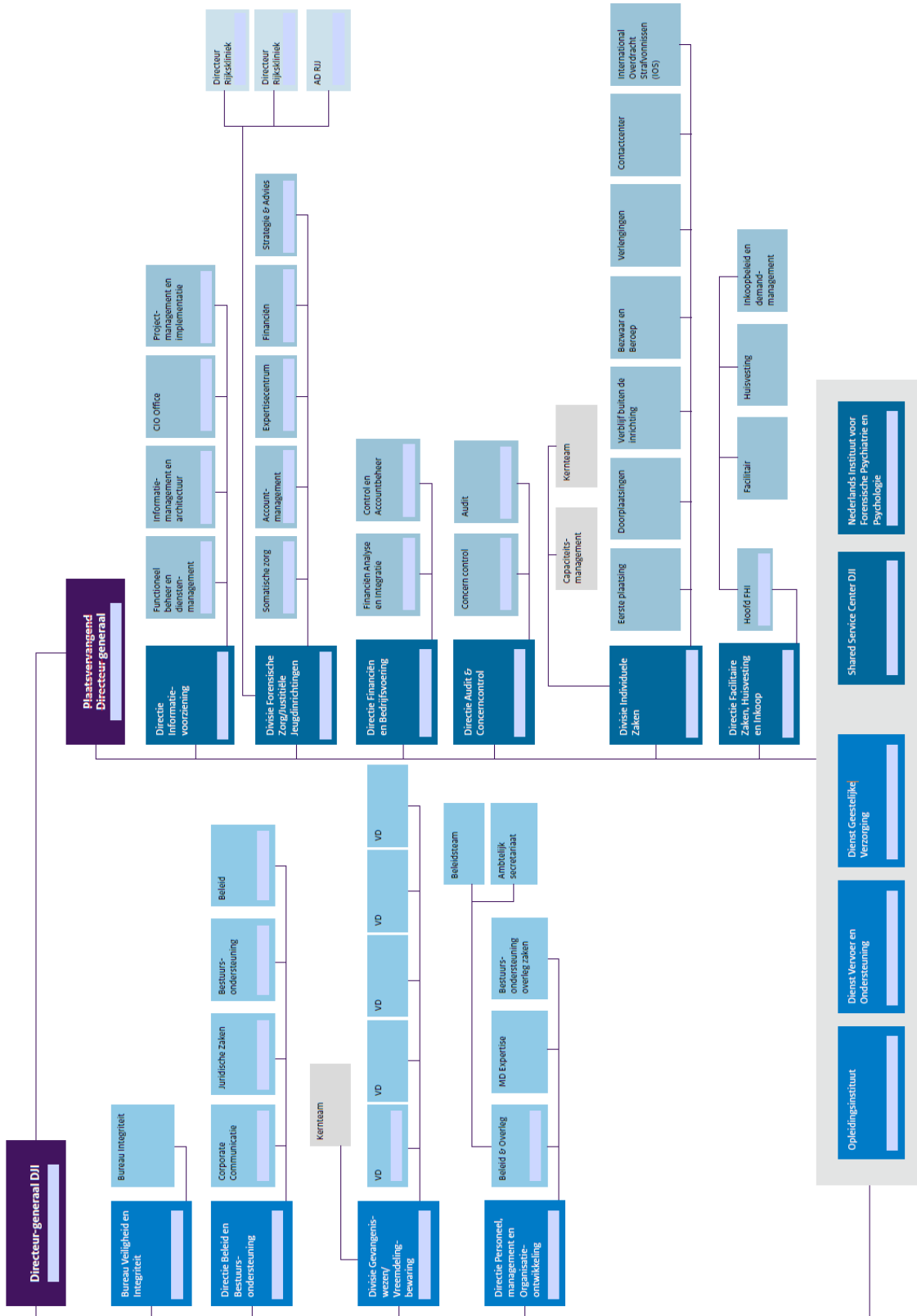
De insluiting vindt plaats in verschillende soorten inrichtingen en instellingen. DJI kent vier verschillende hoofdproductgroepen:

- Gevangeniswezen (GW);
- Forensische Zorg (FZ);
- Justitiële Jeugdinstellingen (JJI);
- Vreemdelingenbewaring (VB).

Naast deze productgroepen kent DJI ook landelijke diensten, stafdirecties en divisie Individuele Zaken (DIZ). De DG DJI vormt de schakel tussen het ministerie en de rest van de organisatie. De DG DJI wordt hierin ondersteund door een aantal stafdirecties in het hoofdkantoor:

Landelijke diensten:

- Dienst Geestelijke Verzorging (DGV);
- Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O);
 - o DV&O is een landelijke dienst van DJI. DV&O verzorgt het vervoer van arrestanten, gedetineerden en vreemdelingen van en naar politiebureaus, rechtbanken, Huizen van Bewaring en gevangenissen. Daarnaast verleent DV&O bijstand bij calamiteiten in (justitiële) inrichtingen. Ook levert DV&O beveiligingsmedewerkers aan inrichtingen van DJI en andere overheidsorganisaties zoals rechtbanken.
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP);
- Opleidingsinstituut (OI);
- Shared Service Center (SSC-DJI);
 - o SSC is het Shared Service Center van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en andere overheidsorganisaties.
- Hoofdkantoor



Sturing

Eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

In 2017 is het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) gestart met een nieuw sturingsmodel. In dit model wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de rollen en taken van de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar. De doelstelling van het sturingsmodel is het bereiken en bewaren van evenwicht tussen de bestuurlijk politieke opdracht en de continuïteit van de uitvoerende organisaties. De invulling van het sturingsmodel bij het Ministerie van JenV en DJI sluit hiermee aan zoals neergelegd in de artikel 9, 10, 11 en 12 van de Regeling agentschappen.⁴

In een relatiestatuuut zijn de rollen en werkafspraken tussen DJI en het ministerie van JenV vastgelegd, zoals ook hieronder weergegeven. Eveneens is aangegeven dat de samenwerkingsrelatie van de drie partijen transparant, gelijkwaardig en gebaseerd op vertrouwen moet zijn. Daarbij is de informatie-uitwisseling over beleid en uitvoering belangrijk. Deze hoort tijdig, juist en volledig te zijn.

- De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget, houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het algeheel functioneren en is verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel.
- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht, is budgethouder, stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer en monitort de voortgang en beoordeling van de (beleids)prestaties van de opdrachtnemer.
- De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie, voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering en zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering.

In de praktijk is DGSenB verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere opdracht voor de onderdelen gevangeniswezen, justitiële jeugdinstellingen en forensische zorg. Dit is intern belegd bij Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid (DSenS) voor gevangeniswezen en forensische zorg en directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen voor JJI. De opdrachtgever kent de middelen toe aan DJI voor het primaire proces en de bedrijfsvoering. DG Migratie is opdrachtgever en budgethouder voor vreemdelingenbewaring. Daarnaast werken onderdelen, zoals de Dienst Vervoer en Ondersteuning, middels specifieke opdrachtverstrekking voor andere externe partijen zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek. Dit geldt ook voor het SSC-DJI.

De pSG is eigenaar van DJI, waarbij DEA de eigenaar ondersteunt en adviseert. De eigenaar stelt onder meer de tarieven vast van de producten en wordt ondersteund door de stafdirecties (DH&F, DI&I en DP&O) binnen het ministerie van JenV, die in wisselende frequentie bij elkaar komen in een accountteam. DEA heeft een coördinerende en regisserende rol voor de onderwerpen die de bedrijfsvoering en de continuïteit van DJI raken. DFEZ is in het besturingsmodel betrokken als financieel adviseur en onafhankelijk controller. Zoals beschreven in het besluit FEZ van het Rijk is DFEZ onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting, het houden van toezicht op het begrotingsbeheer en financieel beheer en het adviseren over de financiële gevolgen van beleid en de bedrijfsvoering⁵.

⁴ wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 (overheid.nl)

⁵ Artikel 4 van Besluit FEZ van het Rijk

DJI staat als opdrachtnemer aan de lat voor de uitvoering van de opdracht, zoals is vastgelegd in wet- en regelgeving⁶. In de jaarlijkse aanschrijving wordt door opdrachtgevers en eigenaar aangegeven welke productieaantallen, (beleids)prioriteiten en budgettaire kaders aan de opdracht voor DJI zijn verbonden.

Overlegstructuur

Jaarlijks vinden in de bestuurlijke driehoek een jaarplangesprek en drie tertaalgesprekken plaats. Als voorbereiding op deze driehoeksgesprekken vindt een accountteamoverleg plaats waar vertegenwoordiging van DJI, DGSenB, DGM en DFEZ aanwezig is, inclusief een vertegenwoordiging vanuit de eigenaar, DEA, met de verschillende stafdirecties. Hier worden de aanschrijving, afwegingsdocument, jaarplan, tertaalrapportages, aanvullende opdrachten en/of actuele onderwerpen (voor)besproken in voorbereiding van de besluitvorming in het driehoeksgesprek. De stafdirecties geven inbreng voor de jaarplanaanschrijving en beoordelen het jaarplan en rapportages met betrekking tot hun eigen expertise. Daarnaast vinden op regelmatige basis opdrachtgeversoverleg plaats tussen DJI en zowel DGSenB als DGM (zonder de eigenaar) op zowel DG als directieureniveau. Het doel van deze overleggen is om de stand van zaken van de beleidsdossiers en de uitvoering daarvan te bespreken. De pSG overlegt eveneens regelmatig met de DG DJI zonder de opdrachtgevers over bedrijfsvoering, waaronder personeel, en de continuïteit van de organisatie.

De algemene conclusie is dat de structuur van het sturingsmodel staat. Er is een driehoek waarin de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer opereren. Daarnaast bestaan formele overlegstructuren waarmee gestructureerd aandacht wordt besteed aan de operationele en bedrijfsmatige aspecten. In de praktijk blijkt dat in de bestuurlijke driehoeksoverleggen de afgelopen jaren vaak kort is gesproken over bedrijfsvoeringsaspecten zoals ICT, huisvesting of opleidingen zonder daarbij voldoende tijd en ruimte te benutten om bij de lange termijn gevolgen stil te staan. Dit beeld wordt in de interviews bevestigd, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de bespreking van de betreffende tertaalrapportage vaak pas enkele maanden na de betreffende rapportageperiode plaatsvindt, waardoor onderwerpen al snel minder actueel zijn of de mogelijkheden om nog bij te sturen beperkt zijn.

In de driehoek bestaat er op punten onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de opdrachtgeversrol tegenover de verantwoordelijkheden van de eigenaar. Dit speelt met name bij onderwerpen die onder bedrijfsvoering vallen en eveneens van evident belang zijn voor het primair proces, zoals huisvesting, ICT en personeel. Uit de interviews komt naar voren dat in voorkomende gevallen bij actualiteiten of wetswijzigingen enkel tussen opdrachtgever en DJI wordt geschakeld voor beleidsontwikkelingen of juist tussen de eigenaar/stafdirectie en DJI over de bedrijfsvoering en daardoor de integraliteit van de driehoek ontbreekt. In de praktijk blijkt ook dat de samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoeringsaspecten tussen de stafdirecties van het departement met de counterparts binnen DJI verbeterd kan worden. Waar bij ICT wel sinds 2018⁷ het gesprek wordt gevoerd over het minimale budgettaire niveau voor de ontwikkeling van het IV-portfolio, worden de onderwerpen huisvesting en personeel veelal enkel financieel behandeld in voorbereiding op de bestuurlijke driehoek, bijvoorbeeld in het kader van claims of vermoedelijk resultaat zonder stil te staan bij de gevolgen voor de langere termijn. Vervolgens werd dit onvoldoende zichtbaar bij het incidenteel oplossen of afwijzen van ingediende claims door DJI, waarbij de noodzaak van investeringen onvoldoende ter tafel is gekomen in de driehoek afgelopen jaren en daarmee ook de omvang van de problematiek niet inzichtelijk is gemaakt. In het onderzoek naar de structurele financierbaarheid is hierover geconstateerd dat door het uitstellen van investeringen een technische schuld is opgebouwd, zoals hieronder aangegeven.

"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."

⁶ Onder meer in artikel 63f Organisatiebesluit ministerie Justitie en Veiligheid, de Penitentiaire beginselenwet, Wet forensische zorg en Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

⁷ Rapport 'Stip en Stap, Externe validatie Meerjarige validatie Bestedingsplan ICT 2018-2023' van ABDTOPConsult, d.d. 22 januari 2018.

De samenwerking op de bedrijfsvoering dient dan ook structureel tussen de opdrachtgever, de stafdirecties en eigenaar geborgd te worden. Betrokkenheid, ook buiten de reguliere momenten, is niet een optie maar essentieel voor goede integrale besluitvorming. Dit komt mede voort uit het feit dat het volledige budget van DJI is belegd bij de opdrachtgevers en doorgaans al meerjarig vaststaat. Vanuit zijn rol en verantwoordelijkheid stelt de eigenaar eisen aan de bedrijfsvoering, wat gevolgen kan hebben voor de kostprijs, capaciteit of prioritering. Goede afstemming en (voor)overleg in de driehoek op deze onderwerpen is derhalve van groot belang en het vraagt continue aandacht van partijen om elkaar te betrekken. Dit onderwerp komt eveneens terug in het volgende hoofdstuk over de informatievoorziening.

Het afgelopen jaar zijn er naast de reguliere overleggen ook veelvuldig overleggen geweest in het kader van het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI en de opvolging hiervan. Zo is er kortcyclisch overleg geweest in de bestuurlijke driehoek ter voorbereiding op de te nemen maatregelen om het financieel tekort bij DJI te dekken.⁸ In gezamenlijkheid zijn verschillende maatregelen verkend, beoordeeld en voorgelegd ter besluitvorming, waardoor weloverwogen een besluit kon worden genomen door de minister. Op het moment van het schrijven van de doorlichting worden de maatregelen verder uitgewerkt en gemonitord. Uit de interviews komt naar voren dat partijen erg tevreden zijn over deze manier van werken in het bijzonder door de betrokkenheid van partijen en resultaatgerichte samenwerking. Dit geldt eveneens voor de strategische sessies in de driehoek die met regelmaat worden georganiseerd.

Planning & begrotingscyclus

De planning & begrotingscyclus is het centrale sturingsinstrument bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Binnen deze cyclus worden door DJI, DGSenB, DGM, DFEZ en de pSG afspraken gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten, budgettaire kaders en risico's.

Voor beleid en bedrijfsvoering wordt voorafgaand aan het betreffende jaar vanuit de eigenaar en opdrachtgevers gezamenlijk de jaarplanaanschrijving voor de zomer verstuurd. Het jaarplan wordt voorafgegaan door een afwegingsdocument waarin nieuwe knelpunten en risico's worden signaleerd en de driehoek hier ter voorbereiding en vaststelling van het jaarplan op kan ageren. Door DJI wordt de aanschrijving vertaald naar het jaarplan inclusief bestedingsplan, waarbij sinds enkele jaren een (budgettaire) doorkijk wordt gegeven naar de komende vijf jaren.

Ook zijn bij het jaarplan prestatieindicatoren afgesproken aangaande incidenten, is een strategisch personeelsplan bijgevoegd en zijn voor informatiebeveiliging, informatiehuishouding en duurzaamheid algemene mijlpalen benoemd.

In de tertaalrapportages wordt vervolgens gedurende het jaar meer concreet gerapporteerd op de voortgang op afgesproken doelstellingen en actualiteiten door DJI. In het hoofdstuk informatievoorziening wordt hier verder op ingegaan.

Tegelijkertijd met het jaarplan voor jaar t levert DJI middels de opdrachtgever of direct aan DFEZ claims en/of mutaties aan voor de komende jaren ($t+1$). Bij uitzonderlijke tegenvallers kunnen claims ook worden meegenomen voor jaar t . De claims worden meegenomen in het begrotingsvoorbereidingsproces en beoordeeld door DFEZ aan de hand van toetsingscriteria en prioritering. De uitkomsten hiervan worden met de DG's en de bestuursraad besproken in de opmaat naar de beleidsbrief en het besluitvormingsmemorandum (BVM), doorgaans eind april van jaar t . Aan de hand van het BVM is er indien nodig verdere interne besluitvorming over de verwerking van claims in de bestuursraad. De uitkomsten worden algemeen besproken in de driehoek voor DJI, waarbij doorgaans geen verdere discussie is over hoe DJI tegenvallers specifiek opvangt als er geen middelen zijn om tegenvallers te dekken of hoe middelen intern wordt gealloceerd aan de hand van de besluitvorming en wat hier mogelijke gevolgen of consequenties van zijn. Door DJI wordt ook aangegeven dat in eerdere jaren problemen soms zelf zijn opgelost zonder expliciete instemming vanuit eigenaar en opdrachtgever(s) voor onderliggende keuzes en consequenties. In het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI is naar voren gekomen dat geen nadere afspraken zijn gemaakt bij het absorberen van taakstellingen of de gevolgen van het uitstellen van investeringen in ICT en huisvesting niet inzichtelijk zijn gemaakt, waardoor een 'technische schuld' is opgebouwd. Transparante besluitvorming met duidelijke

⁸ Kamerbrief Voorgenomen maatregelen financierbaarheid Dienst Justitiële Inrichtingen van 23 september 2022 en bijbehorende beslisnota.

afspraken aangaande inzet, budget, risico's en monitoring, is gewenst voor alle partijen in de driehoek, echter begint dit ook met een goede onderbouwing en inzicht in knelpunten. Dit punt zal dan ook terugkomen in het hoofdstuk informatievoorziening.

Gedurende het jaar wordt DJI geconfronteerd met kleine en grotere problemen die zij dagelijks in de uitvoering tegenkomen en waar snel geacteerd op moet worden. Uit de interviews komt naar voren dat DJI hier pragmatisch mee omgaat en veel zelf kan oplossen, echter kan DJI niet alles oplossen en ook hier is transparantie gewenst. In het onderzoek naar de financierbaarheid kwam hierover naar voren dat een aantal ontwikkelingen zoals de zwaardere doelgroep en toegenomen zorgzwaarte de laatste jaren onderbelicht zijn geweest. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de zelfstandigheid en professionaliteit in de uitvoering. Het is aan de driehoek om te signaleren en bepalen op welk niveau en met welke omvang onderwerpen geschikt zijn voor bespreking.

DJI is in het kader van sturing ook bezig om het interne sturingsmodel te herzien en de besluitvorming binnen de organisatie te optimaliseren. Met een duidelijkere lijn en beslissingsbevoegdheid binnen DJI kunnen onduidelijkheden in (budgettaire) afspraken met de leden van de driehoek worden voorkomen. Het is hierbij van belang om een koppeling te maken tussen de gesprekken vanuit de divisies van DJI met opdrachtgever(s) of eigenaar en de middelen. Een tijdig betrokken en goed gepositioneerde onafhankelijke controller binnen het interne sturingsmodel van DJI is daarbij noodzakelijk. In het driehoeksgesprek kan zo nodig integrale besluitvorming plaatsvinden.

PMJ en aantallen

Jaarlijks stelt het WODC in het kader van de begrotingsvoorbereiding de zogeheten PMJ-ramingen op die uit het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) volgen voor de verschillende producten van DJI.⁹ Op basis van realisatiecijfers, demografische en maatschappelijke factoren worden middels een econometrisch model de ramingen voor de strafrechtketen voor de komende vijf jaar berekend. De ramingen worden naar budgettaire mutaties vertaald voor de DJI-begroting. Deze budgettaire mutaties worden vervolgens met het ministerie van Financiën besproken en bij overeenstemming budgettair meerjarig verwerkt in de Voorjaarsnota en de daarbij horende eerste supplettoire JenV-begroting.

De capaciteitsbehoefte wordt middels PMJ-ramingen jaarlijks opnieuw opgesteld, waarbij de vraag is in het kader van sturing hoe wendbaar en flexibel DJI is in het organiseren van deze capaciteit (personeel en huisvesting). Dit hangt mede samen met de positie van DJI aan het einde van de strafrechtketen alsmede de taak van DJI om straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit te voeren die door de rechter zijn opgelegd. Hierover meer in het hoofdstuk bekostiging.

Nieuwe taken en gevalideerde uitvoerings- en invoeringstoetsen

Voor de invoering van nieuw beleid wordt vanuit de opdrachtgevers een uitvoeringstoets uitgevraagd bij DJI. Ter verbetering van inzicht in mogelijke gevolgen voor DJI kan de uitvoeringstoets aan de zijde van DJI worden uitgebreid in lijn met het vernieuwde beleidskompas van het departement. DJI heeft hiertoe al stappen gezet om dit in-house te borgen. Bij wetsvoorstellen lag afgelopen jaren de focus op de effecten voor de instroom en de benodigde capaciteit, terwijl ook gevolgen voor ICT, personeel en huisvesting, maar ook de ontwikkeling van de verzwaring van de populatie aandacht vragen en in kaart moeten worden gebracht ter bevordering van integrale besluitvorming.

Het is voor uitvoeringsorganisaties van groot belang om uitvoerings- en invoeringstoetsen consequent toe te passen bij nieuwe opgaven vroegtijdig te worden betrokken vanuit opdrachtgever en/of de eigenaar. Het helpt organisaties om te kijken wat er binnen de organisatie nodig is en welke financiële middelen nodig zijn om nieuwe taken en opdrachten goed uit te kunnen voeren, hiervoor biedt een gedegen in/uitvoeringstoets een nuttige basis voor het indienen van een (externe) claim. In/uitvoeringstoetsen dienen ook om na invoering te kijken of middelen toereikend zijn en hier monitor- en evaluatieafspraken over te maken. Het hebben van een

⁹ Kamerbrief PMJ ramingen

uitgewerkt en in overleg met eigenaar en opdrachtgever vastgesteld kostprijsmodel helpt hierbij (dit voorkomt discussie over de berekening en cijfers). DJI is bezig met de doorontwikkeling van de uitvoeringstoets.

Tevens is het aan de opdrachtgever om bij de invoering van stand en nieuw beleid te blijven monitoren op de gevolgen en hier meerjarig budget voor te regelen dan wel op bij te sturen indien consequenties groter zijn dan aanvankelijk verwacht, zoals bij de invoering van de Wet SenB. De eigenaar speelt hier eveneens een rol bij als verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer. Hier ligt een opdracht aan alle partijen in de driehoek om aandacht voor deze onderwerpen en consequenties te agenderen en te bespreken.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- *Verbeter gesprek in de driehoek*
De informatie-uitwisseling over beleid, bedrijfsvoering en uitvoering kan verder worden versterkt. Een meer strategische gespreksagenda kan dit ondersteunen waar onderwerpen als celcapaciteit, huisvesting, IV en personeel standaard onderdeel van zijn. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de consequenties van beleid voor bedrijfsvoering en vice versa, maar ook onderwerpen uit de stand van de uitvoering. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zowel bij DJI voor de juiste informatievoorziening als de opdrachtgever vanuit de verantwoordelijkheid voor de opdracht en het budget. Het is aan de eigenaar, met expliciet de oproep aan de stafdirecties, om toe te zien op de bedrijfsvoering en de continuïteit en hierover het gesprek te voeren met DJI.

Het is voorts van belang om een koppeling te maken tussen de gesprekken van DJI met opdrachtgever(s) of eigenaar en het driehoeksgesprek, waarbij in het driehoeksgesprek integrale besluitvorming zo nodig kan plaatsvinden.

- *Inzichtelijk maken consequenties van (budgettaire) besluitvorming en vaststelling in de driehoek*
Nadat het jaarplan van DJI is vastgesteld en uitkomsten van mogelijke claims na BVM bekend zijn dient DJI het budgettaire beeld op te maken en de driehoek te informeren over de gevolgen en onderliggende keuzes van de begrotingsbesluitvorming voor de DJI-begroting van het betreffende jaar om dit vervolgens expliciet vast te stellen in de driehoek ten behoeve van transparantie, mogelijke risico's en monitoring.

Informatievoorziening

Een basisvoorwaarde voor het functioneren van het sturingsmodel is een goede en transparante communicatie tussen de verschillende partijen, zodat met behulp van de juiste informatie besluiten worden genomen. In het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI zijn ook aanbevelingen gedaan over het verbeteren van de informatiepositie en -uitwisseling tussen bestuursdepartement en DJI. Hierover wordt in het onderzoek naar de structurele financierbaarheid wordt het volgende in onderstaand tekstblok vermeld.

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.

In het onderzoek is geconstateerd dat een aantal aanzienlijke kostencomponenten – ICT, huisvesting, personeel en de veranderende populatie – onvoldoende zijn verwerkt in het budget, waardoor de kwaliteit bij DJI onder druk kwam te staan. Daarnaast is waargenomen dat de financiële gevolgen van besluitvorming niet altijd voldoende inzichtelijk gemaakt zijn. Hierbij is de centrale vraag hoe de informatievoorziening op deze punten kan worden verbeterd.

Op basis van de aanschrijving rapporteert DJI ieder tertaal aan de driehoek en DJI doet dat eveneens tussentijds bij actualiteiten. In deze doorlichting is de vraag waar de reeds beschikbare informatie kan worden verbeterd en zo nodig aangevuld moet worden. De focus in dit hoofdstuk ligt derhalve op het verbeteren van het bestaande proces en afspraken in de driehoek.

Actualiteiten

Bij actualiteiten, zoals incidenten of calamiteiten, wordt door DJI gerapporteerd en in overleg getreden met de relevante opdrachtgever en indien nodig met de pSG. Zodra actualiteiten een breder beeld en maatregelen behoeven, is het zaak om aan de bestaande overlegstructuren en afspraken vast te houden. Overleg tussen (divisies van) DJI en de opdrachtgever of eigenaar kan resulteren dat anderen buitenspel komen te staan en mogelijk pas (te) laat worden betrokken. Dit speelt met name voor de financiële doorvertaling van maatregelen en mogelijke dekking hiervan. Intern DJI kan dit ook verbeterd worden door concerncontrol en de financiële adviseurs die de divisies ondersteunen proactief te betrekken. Hier dient de herziening van het DJI-interne sturingsmodel ook aan bij te dragen.

Meerjarige consequenties in beeld

Het jaarplan, de PMJ en de claims met betrekking tot DJI worden gezamenlijk in de driehoek (voor)besproken, waarna JenV-brede besluitvorming plaatsvindt. Op grond van het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI moet geconstateerd worden dat bij de claims in voorgaande jaren onvoldoende de noodzaak en informatie over mogelijke (meerjarige) consequenties op tafel is gekomen, waardoor vaak om budgettaire redenen is gekozen om het op dat moment niet of slechts incidenteel op te lossen. In de gesprekken in de driehoek is in voorgaande jaren onvoldoende naar voren gekomen wat de meerjarige effecten zijn bij het niet uitvoeren of uitstellen van besluitvorming. Het zijn zowel bedrijfsvoeringsonderwerpen als de toegenomen zorgzwaarte en zwaardere doelgroep binnen DJI, waarbij het aan DJI is om dit voldoende kenbaar te maken maar ook aan de eigenaar, opdrachtgevers en stafdirecties, vanuit een ieders vakgebied, om hier actief op toe te zien en het gesprek over te voeren.

Dit is van evident belang om te voorkomen dat eenzelfde situatie zich over enkele jaren opnieuw voordoet. Deze observatie sluit aan op de aanbeveling uit het vorige hoofdstuk om consequenties van (budgettaire) besluitvorming beter inzichtelijk maken en dit ook expliciet vast te stellen in de driehoek.

Tertaalrapportages

De informatie-uitwisseling vindt op reguliere basis plaats met de tertaalrapportages gedurende het jaar. De tertaalrapportages worden in gezamenlijkheid besproken, echter komen onderwerpen uit de separate overleggen tussen DJI en opdrachtgever of eigenaar doorgaans niet aan de orde in de driehoek. In het hoofdstuk sturing is reeds een aanbeveling voor gedaan om het gesprek in de driehoek te verbeteren en de koppeling tussen de afzonderlijke gesprekken van DJI met opdrachtgever(s) of eigenaar met de bestuurlijke driehoek te maken.

Op basis van de aanschrijving en het jaarplan rapporteert DJI in de tertaalrapportages over de actuele stand van zaken aan het departement. In deze stukken werd in eerdere jaren niet separaat stil gestaan bij de ontwikkelingen op bedrijfsvoering zoals huisvesting of personeel en wat dit betekent voor DJI en het primair proces. Wel wordt in het bijgevoegde financieel beeld het vermoedelijk beloop op deze onderwerpen gepresenteerd met een korte toelichting op de meest belangrijke onderliggende ontwikkelingen die het budgettaire beeld bepalen. Door het geen onderdeel te laten zijn van de tertaalrapportage zelf is het doorgaans louter een financieel punt op de agenda en werd voorafgaand aan het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI in de driehoek inhoudelijk weinig aandacht geschonken aan deze onderwerpen. Het verdient daarom de aanbeveling om in de cyclus voor DJI standaard de onderwerpen personeel, IV en huisvesting te agenderen met de belangrijkste ontwikkelingen, risico's en het meerjarig beeld. Dit meerjarig beeld is ook van belang om te bepalen of het uitstel of vertragingen van bijvoorbeeld renovaties dit jaar een meevaller veroorzaken maar meerjarig eenzelfde tegenvaller.

In de tertaalrapportage hanteert DJI het principe 'comply or explain' met bijzondere aandacht voor actualiteiten, belangrijke ontwikkelingen en strategische risico's. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn in de aanschrijving prestatie-indicatoren voor onder meer incidenten opgenomen. In de JenV-begroting zijn onder de agentschapsparaagraaf van DJI onder meer doelmatigheidsindicatoren weergegeven, zoals het aantal plaatsen met de bijbehorende kostprijzen. Deze indicatoren geven een beperkt beeld van de organisatie DJI en de taakuitvoering en zijn gericht op de bedrijfsvoering. In het hoofdstuk publieke waarde zal eveneens worden stilgestaan bij de indicatoren.

Aanvullend op de tertaalrapportages en het vermoedelijk beloop presenteert DJI in juli ook een mid-term voor het financieel beeld. Hierdoor is er sneller zicht op eventuele mee- of tegenvallers en zijn de sturingsmogelijkheden groter dan bij najaarsnota. Dit wordt positief ervaren door DFEZ. Omtrent het vermoedelijk beloop zijn echter nog wel stappen te zetten. Met name in de laatste maanden van het uitvoeringsjaar waren er in de afgelopen drie jaren fluctuaties in het exploitatieresultaat van DJI, zowel positief als negatief ten opzichte van eerdere cijfers bij T2. Hoewel hier diverse oorzaken aan ten grondslag liggen moet verkend worden hoe DJI hier meer grip op kan hebben en daarmee de ramingskwaliteit kan verbeteren.

Voorafgaand toezicht

In afstemming met de bestuurlijke driehoek DJI heeft DFEZ besloten dat DJI met ingang van september 2022 voor het restant van het jaar 2022 en geheel 2023 voor de onderwerpen IV en huisvesting onder voorafgaand toezicht (VT) wordt gesteld. Aan het eind van 2023 zal worden bezien of voortzetting nog nodig is. Bij posten/onderwerpen waar de initiële raming € 5 mln. was en met meer dan 10% van wordt afgeweken zal DJI DFEZ hierover vroegtijdig op de hoogte stellen. Deze afspraak is gemaakt vanwege forse budgettaire problemen zoals die zijn opgenomen in het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI en de problemen op het terrein van het financieel beheer. Hetgeen heeft geleid tot een accountantsverklaring met beperking over het jaar 2021 en 2022. De ervaringen met het voorafgaand toezicht worden door zowel DJI als DFEZ als positief ervaren, vanwege het vergroten van inzicht bij DFEZ op tot stand komen van keuzes en voorgaande ontwikkelingen, en het bevorderen van de samenwerking en transparantie tussen DJI en DFEZ. Met name meerjarig wordt hierdoor goed inzichtelijk wat de ontwikkelingen op de IV en huisvesting zijn en of onderwerpen verdere bestuurlijke bespreking of actie behoeven. Wegens de verplichting om DFEZ vroegtijdig te informeren helpt dit tevens om eerder in het proces mogelijke tegenvallers in beeld te krijgen en waar mogelijk nog bij te sturen.

Data

DJI beschikt als organisatie over een grote hoeveelheid gegevens over justitiabelen en het primair proces maar ook over de (staat van de) bedrijfsvoering. Buiten de planning- en begrotingscyclus rapporteert DJI maandelijks aan de opdrachtgever over de ontwikkelingen van de bezetting en de instroom binnen de divisies. Voor de divisie Forensische zorg is DJI grotendeels afhankelijk van externe zorgaanbieders en wordt verder gewerkt aan informatiesystemen over bezetting. Daarnaast beschikt DJI over een bron aan budgettaire informatie, als het gaat om uitputting van budgetten maar ook de voortgang op huisvestingsopgave, personeel zoals externe inhuur en de instroom van nieuwe collega's en het IV portfolio. Daar waar de tertaalrapportage een statisch document is, is het een verkenning waard of DJI een geautomatiseerd dashboard kan inrichten met nader te bepalen onderwerpen, waarbij gedacht kan worden aan vermoedelijk beloop, externe inhuur, huisvesting, IV-portfolio, instroom en bezetting. Vanuit DGSenB is hier ook reeds een aanzet toe gedaan, hier zal op worden aangehaakt. Met het dashboard kan inzichtelijk worden gemaakt hoe DJI er voor staat op deze dossiers. Door deze informatie centraal beschikbaar te hebben kunnen mogelijke risico's tijdig met betrokken partijen gedeeld en besproken worden in de tertaalgesprekken. Binnen DJI ligt hier een opdracht voor de controller. Maar dat geldt breder, ook op het gebied van onder meer kostprijsmodel, P&B-cyclus en verbetering beheer.

Transparantie

Uit alle interviews komt naar dat met het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI belangrijke stappen zijn gezet in de driehoek om de problematiek inzichtelijk te maken en gezamenlijk maatregelen te verkennen ter dekking van de geconstateerde problematiek. De mate van betrokkenheid is door een ieder als positief ervaren. Het is van belang om deze samenwerking voort te zetten en zowel medewerker als bestuurders regelmatig bij DJI kijken naar zowel de uitvoering als de bedrijfsvoeringsonderwerpen. Dit kan door het organiseren van themasessies als door het bezoeken van inrichtingen.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- *Maak bedrijfsvoering een regulier onderwerp van gesprek en rapportage*
Zorg dat in de tertaalrapportages en -gesprekken standaard de dossiers ICT, huisvesting en personeel prioriteit hebben en worden toegelicht, waarbij ontwikkelingen en eventuele gevolgen of risico's voor het primair proces worden toegelicht. Stel in de bestuurlijke driehoek kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) vast om hier op te kunnen monitoren. Ontwikkelingen op deze onderwerpen kunnen zo bestuurlijk besproken en op geageerd worden. Hierbij is expliciete oproep aan de stafdirecties bij het departement om hierover in contact te treden met DJI, zodat deze onderwerpen blijvend onder de aandacht worden gebracht.
- *Meerjarig financieel beeld IV en huisvesting*
Verbeter het vermoedelijk beloop en breidt dit uit met meerjarige ontwikkelingen op onder meer huisvesting, personeel en IV. Aan de hand van het meerjarig beeld voor IV en huisvesting kan bepaald worden of de verwachte voortgang ook plaatsvindt. Indien dit bijvoorbeeld niet het geval is, kan in financiële zin een meevaller ontstaan, die gevolgd wordt door een tegenvaller in latere jaren. Derhalve is de aanbeveling om binnen de baten-lastensystematiek te verkennen hoe vertragingen en daarmee ook meevallers ten laste van het juiste jaar komen en dit te bespreken in de driehoek. Dit is mede om te voorkomen dat financiële meevallers worden ingezet om andere doelen te bekostigen.
- *Maak op basis van de ervaringen met voorafgaand toezicht afspraken over informatieuitwisseling, bijvoorbeeld over huisvestingsprojecten*
Afhankelijk van de evaluatie later dit jaar kan besloten worden om een aantal elementen uit het voorafgaand toezicht in de reguliere cyclus te verankeren. Tot dusver is de ervaring positief en vergroot de informatieuitwisseling het inzicht in de totstandkoming van keuzes en voorgaande ontwikkelingen.
- *Onderzoek de mogelijkheden van een DJI dashboard.*
Met het dashboard kan inzichtelijk worden gemaakt hoe DJI er voor staat op dossiers als vermoedelijk beloop, externe inhuur, huisvesting, IV-portfolio, instroom en bezetting. Door deze informatie centraal beschikbaar te hebben kunnen mogelijke risico's tijdig met betrokken partijen gedeeld en besproken worden in de driehoek.

Bekostigingssystematiek

Conform de regeling Agentschappen wordt DJI door de opdrachtgevers gefinancierd voor de producten en diensten die worden geleverd. Met die financiering moet DJI de kosten dekken. Via de planning & control is er een continu proces van communicatie over de prestaties, kwaliteit, kosten en risico's tussen DJI, de opdrachtgevers en de eigenaar.

De bekostiging van DJI is op hoofdlijnen gebaseerd op de vier producten: gevangeniswezen, vreemdelingenbewaring, justitiële jeugdinstellingen en forensische zorg. Daar waar de producten en tarieven in de forensische zorg, zoals terbeschikkingstelling (TBS), zijn vastgesteld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), is er weinig ruimte om hier van af te wijken. Voor de overige producten wordt onderscheid gemaakt in operationele plaatsen, reserve plaatsen en instandhoudende plaatsen.

Het gevangeniswezen kent meer onderliggende regimes zoals bijvoorbeeld het huis van bewaring, terroristenafdeling, extra beveiligde inrichtingen (EBI) maar ook extra zorgafdelingen en de penitentiair psychiatrisch centra (PPC). Hierbij is de hoofdvraag tot welk niveau de kostprijs inzichtelijk moet zijn en vervolgens zijn opgenomen in de begroting van DJI. In de interviews is naar voren gekomen dat in de driehoek meer inzicht is gewenst in hoe deze onderliggende regimes zich over de jaren ontwikkelen en wat dit doet voor de kosten van het gevangeniswezen. Uit het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI is gebleken dat juist de zwaardere doelgroep er voor heeft gezorgd dat de kosten in het gevangeniswezen stijgen en dat dit onvoldoende onder het voetlicht is gebracht. Voor de driehoek moet dan ook meer inzicht worden geboden, zoals reeds aangegeven in het hoofdstuk informatievoorziening.

DJI Kostprijsmodel

De kern van de opdrachtgever - opdrachtnemer relatie wordt gevormd door een verband te leggen tussen de beleidswensen van het kerndepartement, de producten die DJI levert, en de kosten die daaraan verbonden zijn. Het DJI kostprijsmodel is hierbij ondersteunend door de opbouw van het huidige kostenniveau inzichtelijk te maken in relatie tot de bestaande begrotingsproducten. DJI wordt hoofdzakelijk op basis van integrale kostprijzen (PxQ) en voor een kleinere deel op basis van een vaste bijdrage (lumpsum) gefinancierd, zie voor het overzicht ook de bijlage (4) kostprijzen. De integrale kostprijzen worden door de eigenaar (pSG) vastgesteld. Historisch gezien wordt het uitgangspunt gehanteerd, dat de totale kosten zoveel mogelijk worden doorberekend in de integrale kostprijzen. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij het gebruik van het kostprijsmodel van DJI. Het DJI-brede kostprijsmodel geeft op transparante wijze concern-breed inzicht in de opbouw van de kostprijzen, en de wijze waarop kosten zijn verbonden aan de begrotingsproducten. Hiermee kan DJI op meer transparante wijze extern verantwoording afleggen aan de opdrachtgevers en eigenaar.

Het kostprijsmodel is gebaseerd op de verwachte capaciteit dat uit de PMJ-ramingen komt. DJI stelt deze capaciteit beschikbaar en wordt hiervoor gefinancierd. Indien de bezetting af blijkt te wijken van de voorspellingen wordt dit verrekend via de outputfinanciering (OPF). In tegenstelling tot financieren op basis van bezette capaciteit kan ook gefinancierd worden op basis van beschikbare capaciteit. Dit mede door de veronderstelling dat de kosten niet zo flexibel zijn dat zij mee kunnen bewegen met de fluctuaties die de PMJ-ramingen presenteren. Dit is onderdeel van de herziening van het kostprijsmodel. Hierover zal in de aanbevelingen nader op in worden gegaan.

Het kostprijsmodel speelt een belangrijke rol bij het in balans brengen en houden van opdracht versus kosten. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat het kostprijsmodel een ondersteunende rol heeft en er aanvullend op het kostprijsmodel altijd nieuwe doorrekeningen nodig zullen zijn om specifieke effecten door te rekenen, zeker waar het nieuwe taken betreft. Dit maakt bespreking van de gebruikte aannames en onderliggende kosten van groter belang.

Een goed kostprijsmodel houdt in ieder geval rekening met overheadkosten, variabele kosten, afschrijvingskosten, IT- en innovatiekosten, en wordt regelmatig geïndexeerd en herijkt. Daarnaast houdt het model voldoende rekening met 'omklapmomenten', bijvoorbeeld als grotere investeringen in huisvesting vanwege groei van personeel noodzakelijk zijn. Als laatste dient ook

de ketensamenwerking goed uitgewerkt te zijn in het kostprijsmodel. Bekostiging dient samenwerken te bevorderen. Hierbij dient financiering van de keten en bijbehorende prestaties en verwachtingen als één geheel te worden benaderd.

Aan de hand van het onderzoek naar de financierbaarheid is DJI bezig om het huidige kostprijsmodel te herzien. Het nieuwe kostprijsmodel dient eind 2023 gereed te zijn. DJI stelt de volgende twee randvoorwaarden voor het vormen van een juist nieuw kostprijsmodel, zoals hieronder weergegeven:

- 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), eigenaar (DEA) en 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.

Hierbij dient extra aandacht te zijn voor de meerjarige bedrijfsvoeringsbudgetten zoals IV, huisvesting en personeel en de budgetflexibiliteit bij op- en afschaling. Ook dient bij het nieuwe kostprijsmodel rekening gehouden te worden met het op het moment niet aansluiten van financiering via het kostprijsmodel en de interne sturing en financiering bij DJI, zoals geconstateerd in het onderzoek:

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 – 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.

Vaststellen tarieven tarief-gefinancierde dienstonderdelen (intern DJI)

Binnen DJI wordt gebruik gemaakt van interne dienstverlening tussen de verschillende dienstonderdelen. Voornamelijk om kosten te verrekenen wordt hierbij gebruik gemaakt van tarieven. Deze interne verrekeningen zijn er tevens om de doelmatigheid van de DJI organisatie te bevorderen door middel van financiële prikkels. In aanloop naar de opstelling van de verschillende (deel) bestedingsplannen binnen DJI, stellen de (deels) tarief gefinancierde diensten hun interne en externe tarieven op, die zij afstemmen met de directe opdrachtgevers. Vervolgens worden deze tarieven door de hoofddirectie DJI vastgesteld en kunnen op deze manier worden betrokken bij de opstelling van de bestedingsplannen van de diverse DJI-onderdelen.

Indiening Bestedingsplan (BP) geledingen DJI (intern DJI)

Op basis van bottom-up opgebouwde kostenprognoses stellen de geledingen binnen DJI een meerjarige BP op. Hierin worden historische realisatie gegevens betrokken en wordt er zoveel mogelijk geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen. Dit wordt afgezet tegen het historisch kader. Dit kan leiden tot overschotten of tekorten. In geval van tekorten kan dit leiden tot interne en of externe claims. Uitgangspunt (voorwaarde) hierbij is, dat het BP voor het uitvoeringsjaar aansluit op het beschikbare kader (de begroting is tenslotte ingediend bij de Tweede Kamer), afgezien van nieuwe ontwikkelingen.

Vaststelling BP DJI (exclusief externe claims)

Deze deelbestedingsplannen leiden uiteindelijk tot de vaststelling van het DJI bestedingsplan, en bij een mismatch tussen de totaal beschikbare bijdrage en de totaal geraamde kosten tot claims, eerst intern, mogelijk aan JenV. Ook zijn PMJ mutaties en LPO in deze stap nog niet meegenomen.

Claims, PMJ, wijzigingen, LPO

Meevallers, intensiveringen en claims van DJI aan de opdrachtgevers ontstaan als blijkt dat de verstrekte opdracht niet passend is met de beschikbare middelen. Hiervan maakt ook de PMJ claim onderdeel uit, waarin de financiële effecten van de wijzigingen in de benodigde capaciteit worden meegenomen en de uiteindelijke opdracht wordt bepaald. Daarnaast kunnen er andere mutaties en wijzigingen plaats vinden zoals de jaarlijkse LPO.

Aangepast kader DJI geledingen

De besluitvorming over claims en overige mutaties kan leiden tot een aanpassing van de opdracht en of aanpassing van het financieel kader/bijdrage DJI, en vindt ook zijn weerslag in de verdeling van de kaders binnen de geledingen van DJI. Hierbij zijn vooral de PMJ mutaties interessant in relatie tot het gebruik van het kostprijsmodel bij interne budgetverdeling.

Voorcalculatorische kostprijzen

Op basis van het aangepast kader en de voorliggende opdracht wordt door DJI de ontwerpbegroting opgesteld. Voorliggende opdracht, vertaald in het financieel kader, omvat eveneens de hoeveelheid te realiseren capaciteitsplaatsen en de gewenste inhoud en kwaliteit. Belangrijk onderdeel van de op te leveren ontwerpbegroting zijn de kostprijzen van de begrotingsproducten. Deze worden op basis van de interne DJI kaderstanden (budgetten per DJI organisatieonderdeel) met behulp van het DJI kostprijsmodel berekend. In het proces van het berekenen van de kostprijzen vindt er ook interne afstemming plaats met de verschillende onderdelen. Voornamelijk is dit met de divisies en waar nodig met overige dienstonderdelen. Met het uiteindelijk vaststellen van de begroting worden ook de kostprijzen vastgesteld.

Werkwijze Bekostiging DJI

Voor de bekostiging van DJI zijn spelregels opgesteld waarbij wordt "afgerekend op de Q". DJI maakt gebruik van één DJI-breed kostprijsmodel, dat wordt gevoed door informatie uit de bestaande DJI kostprijsmodellen van divisies, diensten en directies. In de praktijk wordt het toegekende totaalbudget verdeeld op basis van de Q in tegenstelling tot het beoogde opbouwen van het budget door aantallen maal kostprijs te berekenen.

DJI hanteert een zogenoemde Landkaart: bestemmingsplan op regimeniveau voor alle DJI-locaties. Het proces van de totstandkoming van deze Landkaart door DJI start met het in beeld laten brengen van de opdracht (begrotingsaantallen) waarbij de opdrachtgever(s) aangeven hoeveel capaciteit (GW, VB, JJI en ForZo) men wil afnemen. Leidraad hierbij is de gehonoreerde financiering. Idealiter is dit gelijk aan de Prognose Model Justitiële Ketens (PMJ), maar in de praktijk is gebleken dat dit vaak niet gelijk is aan elkaar. Zodra de opdracht bekend is, worden binnen DJI uitgangspunten geformuleerd waarmee de uiteindelijke landkaart DJI (een bestemmingsplan op productniveau voor alle DJI-locaties) gemaakt wordt. De concept versie wordt getoetst in het veld door middel van een onderzoeksopdracht waarbij de vestigingsdirecteur de effecten op de personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting (PIOFACH)-processen moet aangeven. Aan de hand van deze terugkoppeling wordt de definitieve landkaart DJI gemaakt en afgestemd met de medezeggenschap.

Forensische Zorg en prestatiebekostiging

Voor Forzo geldt dat deze zorg voornamelijk door particuliere zorgaanbieders wordt uitgevoerd en gefinancierd op basis van prestatiebekostiging omdat ook andere financiers gebruik maken van deze capaciteit (Wlz, Zvw en WMO). Vanuit DJI en de opdrachtgever DGSenB, is beperkt zicht op beschikbare capaciteit van verschillende Forensische Zorg-producten, maar de inkoop van zorg gaat via een aanbestedingsprocedure. DJI maakt afspraken aan de hand van de tarieven van de NZa over de prijs met de aanbieders. Zowel aanbieders als de Divisie ForZo en DGSenB hebben belang bij goede inkoopafspraken (sturen op verhouding vraag en aanbod) en monitoring van de realisatie van deze afspraken. In de voortgangsbrief forensische zorg is de Kamer ook geïnformeerd over de ontwikkeling van de capaciteit, knelpunten en maatregelen.¹⁰

¹⁰ [pdf \(overheid.nl\)](https://pdf.overheid.nl)

Spelregels

DJI en opdrachtgevers hanteren OPF-spelregels voor de verschillende productcategorieën zoals het aantal bezette plekken in het gevangeniswezen en het aantal bezette bedden bij de forensische zorg. Bij de jaarafsluiting wordt aan de hand hiervan afgerekend op basis van de gerealiseerde bezetting tegenover de betaalde capaciteit. Bij de forensische zorg betreft het merendeels een inkooprelatie tussen DJI en zorgaanbieders en wordt ook door DJI slechts voor de gerealiseerde afname betaald. In het gevangeniswezen is dit meer gecompliceerd. Alle kosten voor het operationeel houden van capaciteit, zoals de huisvesting maar ook het personeel zijn in dienst van DJI en deze kosten zijn dan ook niet zo flexibel in het lopende jaar als verondersteld wordt in de OPF-spelregels. Bespreking en aanpassing van deze spelregels in de driehoek wordt dan ook aanbevolen.

Constatering in het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI

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. Wel zijn er twee belangrijke randvoorwaarden aan deze aanbeveling: 1. DJI berekent integrale kostprijzen en houdt deze actueel. PwC constateert 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), eigenaar (DEA) en 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 en welke kosten de opdrachtgever moet vergoeden bij bijvoorbeeld een lagere bezetting.

Integrale kostprijs

Waar het kostprijsmodel streeft om inzicht te geven in het huidige kostenniveau in relatie tot de bestaande begrotingsproducten blijken in de praktijk in het verleden niet alle posten voldoende mee te worden genomen in het budget. Hierdoor is de kostprijs in het verleden te laag uitgevallen, wat geconstateerd is in het onderzoek.

Het uitgangspunt blijft een integrale kostprijs, waarin alle begrotingsproducten meegenomen worden. Hierbij spelen twee vragen, allereerst welke producten van een kostprijs moeten worden voorzien en tevens welke gedifferentieerde producten in de begroting moeten worden opgenomen. Meerdere partijen geven daarbij aan dat eveneens gekeken moet worden naar de flexibiliteit van de verschillende onderliggende kostensoorten. Zo worden huisvesting, ICT en personeel als mogelijk vaste kostenposten genoemd die niet adequaat mee kunnen bewegen bij een aanpassing van de Q (aantallen).

Capaciteitsramingen

In het verlengde hiervan wordt in de interviews aangegeven dat gekeken dient te worden hoe om wordt gegaan met de meerjarige ramingen. De PMJ geeft inzicht in de verwachte capaciteitsbehoefte voor de komende 6 jaar. Het is echter noodzakelijk om naar een periode van 6 tot 10 jaar te kijken om duurzame capaciteit te creëren. DJI is gebaat bij een meer bestendige capaciteitsraming voor de eerstkomende jaren.

Voor de langere termijn geldt dat het volgen en realiseren van de capaciteitsbehoefte tijd kost (in praktijk minimaal 5 jaar) en vraagt om tijdige besluitvorming.

Daarbij is in het verleden gebleken dat afschalingen op basis van de capaciteitsramingen in latere jaren zijn gevolgd door oplopende instroom. Doordat meerjarige ramingen gepaard gaan met grotere onzekerheidsmarges is het van belang het gesprek hierover in de driehoek te voeren.

DJI als opdrachtgever voor centrale bedrijfsvoering

Met de start van het programma SGO5 in 2015 om de rijksbrede bedrijfsvoering meer te centraliseren is DJI opdrachtgever geworden voor verschillende Shared Service Organisaties (SSO's). Het betreft hierbij onder meer zaken als salarisadministratie (P-direkt), huisvesting (Rijksvastgoedbedrijf) en werkplekken (SSC-ICT). In 2022 is ook het ICT onderdeel van DJI

verzelfstandigd als agentschap onder de naam Justitiële ICT Organisatie (JIO). JIO werkt voor meerdere opdrachtgevers binnen JenV. Voor DJI voert JIO onder meer het IV-portfolio uit waaronder instandhouding en vernieuwing van ICT toe behoort.

Door het beleggen van bedrijfsvoeringsonderdelen bij deze SSO's ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij deze opdrachtnemers. Doordat het beheer niet meer in eigen hand is en DJI één van de opdrachtnemers is, brengt mogelijke prioritering van de SSO's risico's mee voor de grotere opgaven op waar DJI op dit moment voor staat. Specifiek gaat het om de grootschalige renovatie van gebouwen en de afname van ICT producten en vernieuwingen. Hier moet blijvende aandacht voor zijn vanuit DJI, de betreffende stafdirecties van JenV voor zowel DJI specifiek als voor JenV-brede ontwikkelingen en aan de driehoek om hier op te (blijven) monitoren.

Met het centraliseren van bedrijfsvoering worden benodigde investeringen ook niet meer door DJI zelf gedaan maar bij de betreffende SSO en wordt door DJI een jaarlijkse gebruikersvergoeding betaald. Hierdoor is het aantal investeringen en afschrijvingen van DJI de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald en voldoet DJI dan ook niet meer aan de aanvullende instellingsvoorwaarde voor een baten-lastenagentschap om per jaar minimaal 5% van de totale lasten af te schrijven. Vanuit het IBO Agentschappen en de aanstaande vernieuwing van de Regeling agentschappen zal dit niet meer gelden als aanvullende instellingsvoorwaarde..

Doorrekening tarieven SSO's

De afgelopen jaren is gebleken dat SSO's een ander prijspeil hanteren dan doorgaans in de systematiek van JenV wordt gebruikt. Momenteel wordt door DJI prijspeil t-1, uit de ontwerpbegroting, gebruikt voor de begrotingsvoorbereiding t+1. Op basis van de economische ramingen wordt bij VJN de LPO berekend en uitgekeerd aan de ministeries.

SSO's hebben vaak geen eigen budget in de begroting en zijn volledig voor hun inkomsten afhankelijk van afnemers en begroten wel op t+1. Dit geldt in het bijzonder voor het RVB dat rekent met prijspeilen t+x. Prijspeilen worden gebaseerd op het jaar van oplevering.

Door deze mismatch in gehanteerde prijspeilen ontstaat er een onbalans tussen de verwachte kosten en de beschikbare middelen. De SSO's hanteren eigenstandige indexaties, die los staan van de jaarlijkse LPO zoals die in het voorjaar door het ministerie van Financiën worden toebedeeld aan de onderdelen, waaronder DJI. Hierdoor kan het zijn dat de budgetten voor huisvesting en IV van DJI onder druk komen te staan. Als de tarieven van SSO's harder stijgen dan de LPO voor DJI, is aanvullend budget nodig of moeten keuzes gemaakt worden wat wel en niet door kan gaan. Dit geldt ook voor andere onderdelen van JenV.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- *Het huidige kostprijsmodel te herzien*
Op basis van het huidige kostprijsmodel (budgetverdeelsysteem) en het geconstateerde tekort bleken de gehanteerde kostprijzen geen actuele weergave te zijn van de daadwerkelijke kosten per product.

DJI is bezig met het herzien van het kostprijsmodel met als vertrek actuele integrale kostprijzen op te stellen. Hierbij dient ook verkend te worden in welke mate onderliggende kostenposten vast of variabel zijn. Samen met de kostprijzen moeten ook de nieuwe begrotingsproducten van DJI worden vastgesteld. Hierbij dient vervolgens afhankelijk van de specifieke omstandigheden en eigenschappen van DJI voor financiering op basis van p maal q, lumpsum of een combinatie hiervan gekozen te worden om een stabiele financiering te creëren.¹¹

In navolging van de eerdere aanbeveling ten aanzien van het meerjarig financieel beeld op IV en huisvesting wordt aanbevolen om in lijn met het IBO agentschappen en de vernieuwing van de Regeling agentschappen onderzoek te doen naar de mogelijkheid om in het Eigen vermogen van DJI een aparte component, zoals een mogelijke bestemmingsreserve, te creëren voor Huisvesting (en mogelijk ICT) .

¹¹ Nota stabiele financiering DFEZ

- *Herbevestigen bekostigingsafspraken DJI en JenV*
Aan de hand van het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI en de uitkomsten van het kostprijsonderzoek bepalen of de huidige OPF-spelregels nog toepasselijk zijn op DJI in verband met de veronderstelde flexibiliteit bij het gebruik van een integrale kostprijs om op- en af te schalen.
- *Verkennen ramingen voor de langere termijn*
De huidige PMJ-ramingen kijken vijf jaar vooruit, waarop de financiering is gebaseerd. Gelet op de termijn die nodig is voor het realiseren van nieuwe capaciteit kan onderzocht worden of meerjarige ramingen zijn op te stellen zodat besluitvorming tijdig en goed onderbouwd kan plaatsvinden. Dit geldt eveneens bij een lagere bezetting de komende jaren en de overweging om mogelijk inrichtingen af te stoten. Het afstoten kost eveneens veel tijd en gaat gepaard met hoge frictiekosten waardoor het efficiënter kan zijn om dergelijke capaciteit wel beschikbaar te houden voor een mogelijke opbouw in latere jaren of als in te zetten (wissel)capaciteit voor andere doelgroepen.
- *Bezien JenV-breed hoe om te gaan met de doorbelasting van de tarieven van de SSO's in de begroting.*
DJI is opdrachtgever voor meerdere SSO's voor onder meer huisvesting (RVB) en ICT (JIO). Deze agentschappen rekenen voorafgaand aan het jaar de kostprijzen door aan de opdrachtgevers, waaronder DJI. Voor DJI staan de budgettaire kaders reeds vast in de begroting en is men afhankelijk van de te ontvangen loon en prijsontwikkeling (LPO) in het voorjaar. Hierdoor ontstaat een tekort als de tarieven harder stijgen dan de LPO. Voor meerdere agentschappen speelt dit, derhalve verdient het de aanbeveling om dit verder te onderzoeken.

Financieel beheer

Inleiding

Voor een doelmatig, doeltreffend en rechtmatig functioneren van DJI is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Uit de Comptabiliteitswet volgt dat de verantwoordelijk voor het financieel beheer is opgedragen aan de Minister. Binnen DJI zijn de directies Financiën en Bedrijfsvoering en Audit en Concerncontrol (onder aansturing van één directeur) primair verantwoordelijk voor het financieel beheer, maar ook bij het SSC/FDC en de betrokken BC's. De directies F&B/A&C vallen onder de plaatsvervangend Directeur-Generaal van DJI. De control en audit binnen het departement wordt bewaakt door DFEZ, Auditdienst Rijk (ADR) en de externe audit vindt plaats door de Algemene Rekenkamer (AR). De Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van Justitie en Veiligheid is de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van de interne beheersing en is daarover verantwoording verschuldigd aan de minister.

Bij het doorlichten van de werking van het financieel beheer van DJI is het vertrekpunt de Comptabiliteitswet 2016. De Regeling agentschappen, de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften, Regeling financieel beheer van het Rijk en het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer¹², verantwoording en intern toezicht geven verdiepende voorschriften voor het financieel beheer. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer van DJI moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en zo doelmatig mogelijk moet worden ingericht.

Dit hoofdstuk start met een uitleg van het financieel beheer bij DJI, gevolgd door aandachtspunten in het financieel beheer van DJI, met afsluitend een aantal aanbevelingen voor het financieel beheer bij DJI.

Beheersing op financieel beheer

Onder financieel beheer wordt conform de Comptabiliteitswet artikel 1; het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering verstaan. Voor deze doorlichting wordt als definitie voor het financieel beheer gehanteerd: het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en verantwoording over de financiën. Dit ziet onder meer op risicomanagement, financieel beheer en begrotingsbeheer, personeelsbeleid, inkoop/ en betaalproces. De interne beheersing, het financieel beheer van DJI, omvat het geheel aan maatregelen teneinde te bewerkstelligen dat de gestelde (strategische) organisatiedoelen gehaald worden, binnen de daarbij gestelde randvoorwaarden zoals kosten, en naleving van gemaakte afspraken en geldende procedures (compliance).

DJI is ingericht langs het 3-lines model.¹³ Het model draagt bij aan een goede interne besturing teneinde de processen en systemen te beheersen en de doelen van de DJI te realiseren. Het model sluit aan op de managementcyclus van J&V en beschrijft de rollen en verantwoordelijkheid van functies in de lijnen en de coördinatie, afstemming en samenwerking tussen de lijnen. Bij de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden is zodoende zorggedragen voor functiescheiding en tegenkrachten (countervailing powers) om de effectiviteit van de interne beheersing, alsmede de betrouwbaarheid van de informatievoorziening daarover te borgen. Zo is het functioneren van de interne beheersing en de kwaliteit van de verantwoording over de behaalde financiële resultaten (jaarverslag) onderdeel van het toezicht van degenen belast met governance, zoals DJI, het bestuursdepartement (onder andere DFEZ) en het Audit comité DJI.

De interne beheersing en het intern toezicht daarop is risico-georiënteerd vormgegeven, de interne audit stelt op basis van een risico analyse een auditjaarplan op en rapporteert aan het Audit

¹² Kamerstuk 33822-1.

¹³ 1.) het lijnmanagement (verantwoordelijk voor de eigen processen); 2a.) de interne control door de directeur FEZ (adviseert, coördineert, bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden daadwerkelijk neemt); 2b.) het toezicht door het Ministerie van Financiën/DG Rijksbegroting op budgettaire aspecten op basis van de artikelen 4.12 tot en met 4.16 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016); 3.) de interne auditfunctie van de Auditdienst Rijk (ADR).

comité. Het financieel beheer is daarbij zodanig ingericht dat tijdens het proces - of door verbijzonderde interne controle - geconstateerde fouten in de werking van key controls (de belangrijkste beheersingsmaatregelen) zoveel mogelijk kunnen worden hersteld. Er is een systeem van interne monitoring en rapportering, zoals de interne audit, specifieke controles op inkoop en aanbesteden, de tussentijdse afsluitingen (balansdossiers) conform voorschriften vanuit DFEZ. DJI stuurt daarnaast op de interne beheersing van het financieel en materieel beheer, alsmede de interne beheersing van de jaarverslaggeving.

In het audit comité wordt de follow-up van de bevindingen van de ADR (en de Algemene Rekenkamer) besproken. De ADR voert jaarlijks een controle uit op de verantwoording en het financieel- en materieelbeheer van J&V en specifiek ook voor DJI. DJI ontvangt hieruit een eigen controleverklaring.

Aandachtspunten in het Financieel Beheer bij DJI

De ADR heeft op basis van het Besluit Auditdienst Rijk de opdracht van de Minister van Financiën om jaarlijks onderzoek uit te voeren naar de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Op veel terreinen is DJI in control, zo zijn er omtrent het personeelsbeheer over 2022 geen materiële bevindingen gerapporteerd door de ADR. Ook kan geconcludeerd worden dat de administratie per jaareinde 2022 in grote lijnen op orde was en het opgeleverde balansdossier van voldoende niveau. Toch heeft DJI over de controlejaren 2021 en 2022 een verklaring met beperking ontvangen. Dit impliceert dat het financieel beheer op onderdelen nog verbetering behoeft omdat de omvang van het aantal fouten en onzekerheden te groot is. De door de ADR geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot 2021 en 2022 zitten op een drietal terreinen, te weten het factuurcontroleproces, het inkoopproces en de forensische zorg. Hieronder wordt hier uitgebreider op in gegaan.

Factuurcontroleproces

De ADR heeft in hun Auditrapport 2021 betreffende het ministerie van Justitie en Veiligheid onder meer gekeken naar het financieel beheer bij DJI. De ADR heeft voorafgaand aan dit rapport aandacht gevraagd voor een juiste en volledige factuurcontrole. Met betrekking tot controlejaar 2021 constateert de ADR dat controle op aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes onvoldoende (zorgvuldig en/of zichtbaar) plaatsvindt. Ook kunnen prestatieverklaringen in een substantieel aantal gevallen niet worden opgeleverd. Omtrent controlejaar 2022 constateert de ADR, naar aanleiding van het project Verbetering Financieel Beheer binnen DJI, eind 2022 een verbetering omtrent de prestatieverklaringen, echter voldoen de prestatieverklaringen in sommige gevallen niet aan de te stellen eisen om achteraf in voldoende mate aan te tonen dat de prestatie is geleverd. Dit leidt ertoe dat de ADR de bijbehorende uitgaven als onrechtmatig heeft moeten aanmerken, of de rechtmatigheid niet heeft kunnen vaststellen. Het betreft een gemiddelde bevinding binnen het J&V-brede rapport. Binnen het accountantsrapport voor DJI is voor beide controlejaren de bevinding als 'ernstig' beoordeeld.

Inkoopproces

De ADR heeft in 2021 en 2022 geconstateerd dat het inkoopproces op een aantal punten niet voldoet en heeft daarom op dit proces aanvullende controlewerkwerkzaamheden uitgevoerd. Hieruit zijn aandachtspunten gebleken, met name bij het traject van de uitvoering van minicompetities zijn op gunningscriteria afwijkingen geconstateerd tussen uitvraag en daadwerkelijke gunning. De uitvraag aan de markt is in meerdere gevallen niet meer aantoonbaar. Daarnaast is er tot gunning overgegaan aan partijen waarvan de aanbidding niet voldeed aan de gestelde eisen. DJI voert geen eigen controles uit op aanwezigheid van stukken en de kwaliteit van controles op contractvoorwaarden.

DJI zelf heeft in 2021 en 2022 ook fouten en onzekerheden m.b.t de rechtmatigheid geconstateerd in de inkopen. Deze komen voort uit situaties die niet door DJI voorzien of voorkomen hadden kunnen worden. Het betreft bijvoorbeeld het verplicht gebruikmaken van Rijksbrede raamovereenkomsten waarbij een ander departement als categoriemanager optreedt. Het feit dat zo'n categoriemanager een onrechtmatige overbruggingsovereenkomst is aangegaan, veroorzaakt

bij DJI een "geïmporteerde" rechtmatigheidsfout. Voorbeeld hiervan is de inhuur van ZZP'ers voor zorg in instellingen.

In 2022 ziet de ADR in aanvulling op eerdergenoemde uitkomsten ook bevindingen in de Europese aanbestedingen en in de enkelvoudige en meervoudige inkoopprocedures. De onzekerheden/onrechtmatigheden worden veelal niet intern door het inkoopuitvoeringscentrum (IUC) en het Financieel Diensten Centrum¹⁴ (FDC) geconstateerd en vastgelegd in het financieel systeem (rechtmatigheidstoets). Er kan daarom niet worden gesteund op de interne beheersing en de analyses uit de rechtmatigheidstoets. Door de Commissie Rechtmatigheid en Advies (CREA) wordt een overzicht opgesteld van de door DJI zelf geconstateerde fouten (spendanalyse). De fouten zijn door DJI opgemerkt, alleen is een andere afweging gemaakt. Deze fouten zijn wel opgenomen in de CREA-lijst. De door de ADR geconstateerde onrechtmatigheden worden later toegevoegd in het overzicht en daarna bewaakt. Door deze meerdere type onrechtmatigheden heeft de ADR de bevindingen als 'ernstig' gekwalificeerd. Het belang hiervan is nog extra groot omdat DG DJI verantwoordelijk is voor het IUC, die ook de 'inkoop' verzorgt voor andere BLS sectoren.

De ADR adviseert in het Auditrapport 2022 DJI om jaarlijks een risicoanalyse op te stellen op basis van actuele ontwikkelingen en tekortkomingen vanuit de (interne) controles, om zo de kwaliteit van het inkoopproces te verbeteren. Om dit uitgevoerde controles en bevindingen te rapporteren. De kennis en samenwerking binnen de inkoopteams te versterken en zorg te dragen voor een uniforme vastlegging van de inkoopdossiers conform het door DJI in 2021 opgestelde verbeterplan 'Financieel beheer'.

Forensische zorg

In 2022 constateert de ADR een gemiddelde bevinding bij Forensische zorg. De landelijke overgang naar het zorgprestatie-model (ZPM) per 1 januari 2022 heeft door ICT-problemen gevolgen gehad voor de tijdige verantwoording van forensische zorguitgaven. Per 1 januari 2022 is een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd voor de forensische zorg. De ICT-systemen van zorgaanbieders konden hier niet tijdig op worden aangepast waardoor problemen ontstonden met de facturering en een alternatief proces moest worden ingericht. Deze ontwikkeling raakt de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van DJI. DJI heeft eind 2022/begin 2023 met de ADR en de zorgaanbieders afspraken gemaakt over de aanlevering van data en de controles hierop. Hieruit resteerde uiteindelijk een beperkte onzekerheid.

Overige uitdagingen

DJI kent daarnaast nog een aantal grote uitdagingen op het gebied van personeel, huisvesting, IT en financieel beheer.

- Het aantrekken van voldoende en geschikt personeel, met name op het gebied van zorg, IT en inkoop is lastig vanwege de krappe arbeidsmarkt.
- Er ligt een grote opgave op het gebied van huisvesting. DJI dient over voldoende capaciteit te beschikken om de verschillende doelgroepen op de juiste plek te kunnen plaatsen. Zowel voor het gevangeniswezen als bij de particuliere inrichtingen waar zorg wordt ingekocht zijn er wachtlijsten voor verschillende plaatsen, zoals in de forensische zorg voor de TBS waardoor justitiabelen soms langer in detentie moeten blijven. Volgens het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) zal de behoefte aan capaciteit in de toekomst toenemen. De beschikbare capaciteit staat onder druk omdat grootschalige renovatie van gebouwen nodig is.
- Op het gebied van IT werkt DJI met verouderde systemen. In 2022 zijn twee grote IT-projecten stopgezet waardoor het moderniseren van de IT verder vertraging oploopt.
- Aanpassingen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn veelal direct van toepassing in het lopende jaar. Dit is in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld inzake veranderende spelregels) te laat bekend om het financieel beheer van DJI op in te richten. En vergt meer tijdige duiding vanuit kaderstelling bij het ministerie van Financiën en/of de ADR over de

¹⁴ Dit FDC verzorgt de financiële administratie van meerdere dienstverleningsorganisaties van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

spelregels. Uitdaging is om de contacten tussen verschillende partijen dusdanig te krijgen dat partijen elkaar niet meer verrassen.

Verbetertrajecten factuurcontrole, inkoop en forensische zorg

Ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn er verbetertrajecten in gang gezet om de interne processen te verbeteren voor de inkoop, factuurcontrole en forensische zorg. Het verbetertraject financieel beheer is begonnen met een vooronderzoek in 2021 door de werkgroep verbetering financieel beheer binnen DJI. Dit onderzoek heeft in kaart gebracht wat de huidige kaderstelling is, hoe in de huidige situatie hieraan uitvoering wordt gegeven en welke beheersmaatregelen nog ontbreken, zoals bepaalde controle en monitoring mechanismes ten aanzien van het prestatieverklaren.

Ten behoeve van de specifieke uitwerking en realisatie van de verbeteracties zoals opgenomen in het verbeterplan verbetering financieel beheer is medio mei 2022 het project Verbetering Financieel Beheer opgestart, waarna het projectplan Financieel Beheer 2022 is opgesteld. In dit overkoepelend plan zijn concrete acties en beheersmaatregelen opgenomen voor onder andere het factuurcontroleproces en prestatieverklaringen. De ADR en DJI zelf constateren over 2022 dat de verbetering van de factuurverwerking en inkoop meer tijd behoeft echter dat omtrent prestatieverklaren in de laatste periode over 2022 verbeteringen zichtbaar zijn. Om onrechtmatige betalingen te voorkomen is het van belang dat het FDC voor de betaling van een factuur controleert dat de levering van een product of dienst heeft plaatsgevonden tegen de juiste prijs in overeenstemming met de overeenkomst. Het aantal fouten en onzekerheden in de materiële kosten overschrijdt de toegestane tolerantie voor de jaarrekeningcontrole. Omdat bij DJI sprake is van een groot aantal processen, facturen, inkooptrajecten en betrokken medewerkers, is het doorvoeren van noodzakelijke verbetermaatregelen een complexe operatie.

Zo dient vanuit het FDC maandelijks middels de monitoringsrapportage bepaald te worden in hoeveel procent van de facturen/ontvangsten (groter dan € 2.000) een prestatiedocument is opgenomen in het financieel en inkoopstelsel Leonardo van het ministerie. Deze rapportage wordt momenteel vanuit het project opgesteld en maandelijks verstuurd. Het wordt beoogd om vanaf 2024 dit binnen het FDC te borgen. Daarnaast controleert de CA periodiek de kwaliteit van de opgenomen prestatieverklaringen. Er liggen afspraken dat dit per 2024 wel goed loopt. Het gaat er onder meer om dat het FDC reeds een controle op de prestatieverklaring uitvoert vóór betaling van een factuur. In 2022 is binnen het IUC met name aandacht geweest voor de opzet van de interne processen en formats, en zorgdragen voor kennisverhoging van het eigen personeel.

Gedurende 2023 wordt het factuurcontroleproces nadrukkelijk gemonitord door DJI, zodat indien nodig, bijsturing mogelijk is. DJI herkent de bevindingen op het inkoopbeheer. Naar aanleiding van de bevindingen over 2022 is het verbeterplan geactualiseerd en uitgebreid met additionele maatregelen waarmee het toezicht en de bewaking van de ingezette verbeteracties worden geïntensiveerd. Gedurende de uitvoering van het plan wordt tussentijds geëvalueerd met het ADR-controleteam van DJI, met de sectoren en met het departement (DFEZ, DI&I). Afstemming met A&C, FHI en andere betrokken vindt geregeld plaats.

Met betrekking tot de forensische zorg zijn de ICT-problemen alsmede de hieruit voortkomende onzekerheden naar verwachting in 2023 opgelost. Vanuit de Divisie ForZo/JJI binnen DJI wordt gewerkt aan verschillende verbetermaatregelen:

- Materiële controle op de ZPM-facturatie goed en tijdig uitvoeren door middel van inzet extra capaciteit.
- Horizontaal toezicht uitbreiden. Interne controles uitvoeren tijdens het boekjaar.
- Processen rond jaarafsluitingen goed vastleggen en formaliseren.
- Het risicomanagement verder vormgeven.
- Voor de jaarafsluiting 2023 en verder wordt de standaard werkwijze gevolgd die aansluit bij de eindverantwoording voor de forensische zorg.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- Met BZK-DGOO dient Rijksbreed beleid ontwikkeld worden voor het bijhouden en tijdig kunnen acteren op uitnutting van de Rijksbrede contracten zodat een nieuwe aanbesteding tijdig in gang kan worden gezet om geïmporteerde fouten te voorkomen
- Blijvende aandacht en inzet voor het verbeteren van het factuurcontroleproces en het inkoopproces.
- Regelmatig evalueren of de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de eigenaar (DEA), kadersteller (DFEZ), opdrachtgever (DJI) en uitvoerders (IUC en FDC) helder zijn.

Publieke waarde

Regeling agentschappen en IBO agentschappen

Het huidige agentschapsmodel is gebaseerd op een meer bedrijfsmatige wijze van aansturing en uitvoering van overheidstaken. De focus van de Regeling agentschappen ligt op het doelmatiger werken als agentschap dan een regulier onderdeel.¹⁵ Dat betekent dat agentschappen dezelfde kwaliteit leveren tegen lagere kosten, of bij dezelfde kosten meer kwaliteit leveren dan zonder de agentschapsstatus. Deze sterke bedrijfsmatige focus kan er toe leiden dat er minder ruimte is voor andere belangrijke waarden.

Het IBO agentschappen was gericht op de vraag onder welke omstandigheden de logica van het bedrijfsmatig werken zoals vervat in het agentschapsmodel kan leiden tot het creëren van publieke waarde.¹⁶ De vraag die daarbij opkomt is of het agentschapsmodel kan aansluiten bij deze ontwikkelingen. Conclusie van het IBO agentschappen is dat de intentie van het agentschapsmodel verbreed dient te worden naar het creëren van publieke waarde. Doelmatigheid speelt hierbij nog steeds een rol maar de focus komt meer dan nu het geval is te liggen op aspecten als te behalen maatschappelijk resultaten, vertrouwen en kwaliteit. Zie ook onderstaande conclusie uit het IBO

De focus van de overheid bij de uitvoering van publieke taken is verschoven van het bevorderen van doelmatigheid naar het creëren van publieke waarde (waarvan doelmatigheid overigens onderdeel van is). Het aantal uitvoeringsorganisaties die over de jaren agentschap zijn geworden is zeer divers en het huidige agentschapsmodel is niet geschikt om voor al deze organisaties de focus op het creëren van publieke waarde te bevorderen.

agentschappen:

Publieke waarde

In 1995 stelde Mark H. Moore dat het creëren van publieke waarde het doel is van openbaar bestuur. Om publieke waarde te realiseren zou volgens hem de focus moeten liggen op een drietal thema's welke tot uiting komen in onderstaande driehoek.

1. Een duidelijke visie op publieke waarde, inclusief een heldere missie met ondersteunende doelen en een realistische strategie. Dit geeft een begrijpelijk en samenhangend beeld van de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie nastreeft.
2. Dit samenhangende beeld op maatschappelijke meerwaarde moet zorgen voor voldoende legitimiteit en steun van de betrokken stakeholders. Het betreft hier de zogenaamde autoriserende omgeving. De steun van deze omgeving is een belangrijke voorwaarde om de strategische doelen te bereiken.
3. Als derde en laatste moet de strategie uitvoerbaar zijn met de beschikbare operationele capaciteit. Onderdeel daarvan zijn de operationele randvoorwaarden, de beschikbare middelen en een adequate organisatie met competente medewerkers.¹⁷



¹⁵ Artikel 4, lid 1, sub c van de Regeling agentschappen

¹⁶ [Bijlage 1. Eindrapport IBO Agentschappen - Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁷ Artikel 4, lid 1, sub c van de Regeling agentschappen

Volgens Moore dienen publieke organisaties een waarde te definiëren die niet alleen relevant is voor het individu of een individuele organisatie, maar ook voor de bredere samenleving. De definitie van publieke waarde is afhankelijk van de omgeving van de organisatie, oftewel de authorizing environment. Moore is derhalve weg gebleven van een exacte definitie van publieke waarde. Zoals beschreven in het IBO Agentschappen: 'Samen werken aan publieke waarde' worden in de wetenschappelijke literatuur naast formele definities, ook meer inhoudelijke definities en procedurele definities onderscheiden, maar is er desondanks geen breed geaccepteerde gemeenschappelijke definitie van publieke waarde.

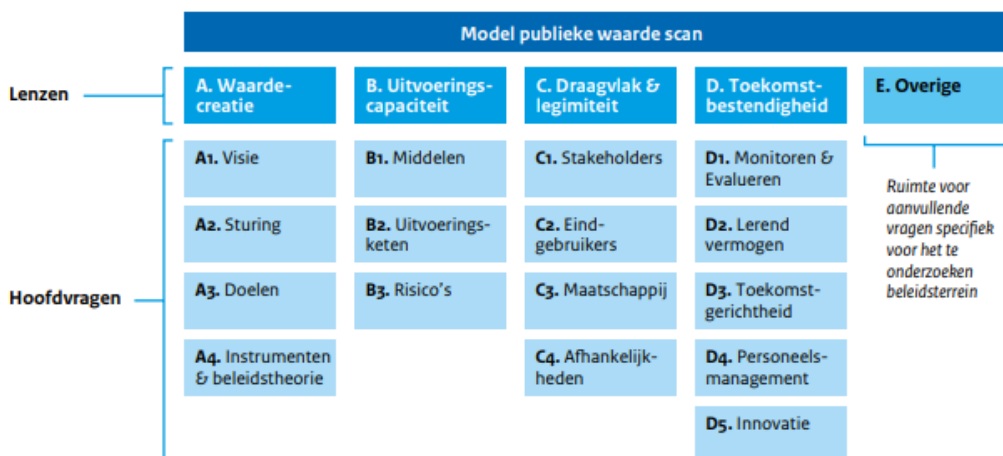
Een van de meest concrete definities is die van Talbot (2006), waarin hij public value omschrijft als 'Public Value is what the public values'. Oftewel Publieke waarde is het collectieve beeld van wat de samenleving ervaart als waardevol. Gebaseerd op Moore en Talbot is een definitie van publieke waarde: Publieke waarde

- is het collectieve beeld van wat de samenleving ervaart als waardevol,
- komt tot stand op een manier die legitiem is en vertrouwen wekt bij de samenleving en
- wordt gereflecteerd in de dagelijkse bedrijfsvoering.

Opzet publieke waarde scan

Als onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit zijn pilots verricht om te komen tot evaluatie-instrumenten die meerwaarde opleveren voor het beleidsveld. Bij deze pilots is onder meer inspiratie opgedaan uit de eerder genoemde Public Value theorie van Mark Moore, waar bovenstaande inzichten in zijn meegenomen. Een interdepartementale werkgroep heeft de 'Publieke Waarde Scan' (PWS) ontwikkeld.¹⁸ Met de PWS gaat het niet primair over de vraag 'kun je bewijzen dat het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest?', maar over de vraag 'doe je er alles aan om de verwachte toegevoegde waarde van het beleid zo groot mogelijk te maken?' Om deze vraag te kunnen beantwoorden is aan de hand van vier verschillende lenzen en bijbehorende hoofdvragen gekeken naar waardecreatie, uitvoeringscapaciteit, draagvlak & legitimiteit en toekomstbestendigheid. Zie ook bijlage 7 met de specifieke toelichting per hoofdvraag.

Figuur 1: Overzicht van het Publieke Waarde Scan model



Over elk van de hoofdvragen wordt op een vierpuntschaal – het beleidsterrein of de inzet hierop is een goed voorbeeld voor anderen (donkergroen) tot het beleidsterrein voert de activiteiten beperkt uit (rood) - een oordeel gevormd. Dit oordeel is geen doel op zichzelf, maar een middel om scherpere te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Vervolgens wordt over elk van de hoofdvragen en bijbehorende oordelen een tweede uitspraak op een vierpuntschaal gedaan, namelijk over de mate van zekerheid in het oordeel. Dit reflecteert de kwaliteit van de onderbouwing en de mate waarin meer informatie gewenst zou zijn. Op basis van deze bevindingen kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden opgesteld. Om antwoord te geven op de hoofdvragen heeft dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van kwalitatieve als kwantitatieve methoden.

¹⁸ [Evaluatiestelsel | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

Samenvatting inzichten per lens

A. Waardecreatie

De maatschappelijk toegevoegde waarde van DJI is impliciet vervat in de beleidstheorie van diverse wetten en visiedocumenten voor bijv. forensische zorg en het gevangeniswezen. De nadruk ligt hierbij niet enkel op een veilige samenleving en vergelding maar eveneens op zorg, re-integratie en preventie (voorkomen van recidive). Hierbij is het van belang DJI niet als een op zich zelf staande organisatie te beoordelen maar als onderdeel van de strafrechtketen, waar DJI een sluitstuk van vormt met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De ambities voor de strafrechtketen zijn vastgelegd in het ketenplan van aanpak, met drie aandachtsgebieden; verbetering doorlooptijden, informatievoorziening en een effectievere aanpak van de multiproblematiek.¹⁹ Hierover wordt in de monitor strafrechtketen gerapporteerd, waarin voor DJI cijfers over de instroom zijn opgenomen.²⁰

Met de verkenning naar de doorontwikkeling van het sanctiestelsel en sanctietoepassing wordt ook gekeken naar de lange termijn en bijvoorbeeld de effectiviteit van korte straffen.²¹ De onderzoekers komen tot de algemene conclusie dat korte vrijheidsstraffen niet in grotere mate dan andere straffen ervoor zorgen dat de strafdoelen worden bereikt. Er zijn aanwijzingen dat de kans op recidive groter is na een korte vrijheidsstraf dan na een niet-vrijheidsbenemende straf, derhalve worden verdere mogelijkheden verkend naar de uitbreiding van het instrumentarium van de rechter en de informatiepositie van de rechter om zo de meest effectieve straf te bepalen.

De sturing op DJI vindt plaats binnen de planning- en begrotingscyclus en de bestuurlijke driehoek, zoals reeds beschreven in hoofdstuk "Sturing". Ter verbetering van de sturing zijn ook reeds aanbevelingen gedaan. Voor de tenuitvoerlegging van straffen ontvangt DJI op basis van de verwachte benodigde capaciteit budget per product van de opdrachtgevers, waarbij de kostprijs per plaats per dag de belangrijkste indicator is. Hoewel er wel onderzoek naar de effectiviteit van bijvoorbeeld korte straffen is, zijn er geen indicatoren voor de effectiviteit van de uitvoering van straffen of outcome vastgesteld.

Voor onderdelen van DJI zijn de doelstellingen scherp geformuleerd, bij uitstek waar het gaat om nieuwe projecten, beleid of wetgeving en de benodigde capaciteit. Voor bestaand beleid bij de forensische zorg, maar ook bij het gevangeniswezen, kunnen deze verder worden geconcretiseerd tot meetbare doelstellingen en indicatoren. Met een koppeling tussen de inzet van middelen en de (keten)doelen kan ook de doelmatigheid en doeltreffendheid beter in beeld worden gebracht.

B. Uitvoeringscapaciteit

Op basis van het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) wordt per product de behoefte voor de benodigde capaciteit bij DJI geraamd. De capaciteit voor het gevangeniswezen is inmiddels de komende jaren bevroren op 11.000 om de benodigde ruimte te creëren voor de noodzakelijke renovaties van inrichtingen en deze toekomstbestendig te maken. Naar aanleiding van het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI en de genomen maatregelen, inclusief aanvullende budgettaire middelen, is het ook mogelijk geworden om de komende jaren benodigde investeringen in personeel en ICT te doen.

De arbeidsmarkt leidt thans tot grote uitdagingen voor DJI om capaciteit te operationaliseren. Bij de Divisie ForZo/JJI's er eveneens druk op de capaciteit, waar bij TBS door zorgaanbieders (FPC's) op dit moment niet kan worden voldaan aan de oplopende vraag.²² In de stand van de uitvoering worden onder andere deze knelpunten door DJI benoemd. Deze punten, risico's en mogelijke oplossingsrichtingen worden besproken in de bestuurlijke driehoek. De driehoek tracht op deze wijze bij te dragen aan een optimaal werkende keten.

¹⁹ [Ketenplan van aanpak \(overheid.nl\)](#)

²⁰ [Factsheet+strafrechtketenmonitor+2022.pdf](#)

²¹ [Kamerbrief over straffen op maat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

²² [Voortgangsbrief forensische zorg](#)

Binnen de strafrechtketen werkt DJI dagelijks samen met ketenpartners. Binnen het bestuurlijk ketenberaad wordt samengewerkt aan de verbetering van de prestaties van de keten. Met het programma en de wet Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) is in 2020 ingezet op verbetering van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Uit de evaluatie in 2025 zal aan de hand van indicatoren moeten blijken welke voortgang is geboekt.²³

Over de ontwikkeling van de doelmatigheid van de inzet van middelen is geen eenduidige conclusie te trekken. Uit onderzoek naar de financierbaarheid is naar voren gekomen dat er nagenoeg geen doelmatigheidswinst is te behalen, anderzijds is de prijs van een plaats per dag de afgelopen jaren duurder geworden door bijvoorbeeld de zwaarder wordende doelgroep en de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling. Een verdere verkenning naar een set doelmatigheidsindicatoren, met in begrip van publieke waarde, wordt aanbevolen.

C. Draagvlak & legitimiteit

Vanuit de beleidsverantwoordelijke DG's is er continue aandacht voor (keten)partners en vindt er zoveel als mogelijk afstemming plaats met betrokken partijen bij beleidsontwikkeling. Het beleidskompas is daar een belangrijk hulpmiddel bij. In de driehoek is er geen actief stakeholdermanagement ingericht door partijen en vindt voornamelijk afstemming met directe ketenpartners plaats wanneer dit nodig is. Op lokaal niveau zijn er wel initiatieven vanuit DJI om burgers en belanghebbenden te betrekken en te informeren.

In de uitvoering is op operationeel niveau aandacht voor de eindgebruiker; de justitiabelen bij DJI. Naar aanleiding van incidenten, rapporten van toezichthouders of op basis van het onderzoek naar hardvochtigheden komen signalen ook op tafel bij de DG's en de bestuurlijke driehoek en de politiek. Structureel zijn inzichten of wensen van justitiabelen niet ingebed in het beleidsproces, dit geldt ook voor reeds bestaand beleid.

Op dit moment is er geen tot weinig zicht op maatschappelijk draagvlak. Algemeen bekend is dat de publieke opinie over straffen, de diverse regimes en de daarmee samenhangende kosten ver uiteenloopt. Aanvullend onderzoek is nodig om het maatschappelijke draagvlak voor DJI in de ketenaanpak en de tenuitvoerlegging van straffen inzichtelijk te maken. Hiertoe wordt ook een aanbeveling gedaan.

Andere maatschappelijke doelen worden door de driehoek zo veel mogelijk meegewogen bij de aanpassing van beleid of in het geval dat er raakvlakken zijn zoals bij huisvesting en inkoop, daar waar het gaat om bijvoorbeeld verduurzaming of de raakvlakken die er zijn op het gebied van zorg en veiligheid.

D. Toekomstbestendigheid

Op basis van het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI zijn de opdracht aan DJI en de bijbehorende middelen door middel van maatregelen en aanvullende middelen met elkaar in balans gebracht. Dit geldt voor het primaire proces maar ook voor de bedrijfsvoering (IV, huisvesting en personeel). Daarnaast wordt jaarlijks op basis van de PMJ de verwachte benodigde capaciteit geraamd voor de producten. De verwachte aantallen worden vervolgens voor zover budgettair mogelijk verwerkt bij BVM en in de ontwerpbegroting. DJI stelt op basis van voorgaande ook een meerjarenbegroting op.

Binnen de planning- en begrotingscyclus rapporteert DJI ieder tertaal aan de driehoek op basis van de gevraagde doelstellingen in de aanschrijving of aanvullende opdrachten en de voortgang hierop. Ook binnen de beleidscyclus worden evaluaties van staand beleid uitgevoerd. Op deze wijze vind de reguliere monitoring en evaluatie plaats.

Personeelsmanagement heeft de afgelopen jaren meer aandacht gekregen in de driehoek, in het kader van opleidingen en verzuim maar ook is de noodzaak van voldoende gekwalificeerd personeel onderkend om de gevraagde capaciteit de komende jaren te kunnen leveren. Voor de

²³ [Eerste stap in evaluatie Wet USB gezet | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#)

ontwikkeling van beleid op de lange termijn is reeds een toekomstverkenning voor de forensische zorg gestart en loopt de doorontwikkeling van het sanctiestelsel.

In verband met mogelijke veiligheidsrisico's in het primaire proces moet per innovatie worden bezien wat de mogelijkheden zijn. Op specifieke terreinen als het tegengaan van voortgezet crimineel handelen en ondermijning zijn er wel experimenten en pilots. Binnen het IV-portfolio wordt de afweging gemaakt welke ruimte er is voor vernieuwing en welke projecten er kunnen en moeten doorgaan. Hier is blijvende aandacht voor vanuit de driehoek.

Vervolg publieke waarde

Deze publieke waarde scan is een eerste stap om op basis van reeds bestaande stukken en gesprekken onderzoek te doen naar de publieke waarde voor DJI uitgesplit naar de onderdelen missie, legitimiteit en capaciteit volgens het model van Moore. Uit deze scan blijkt dat met name het inzicht in maatschappelijk draagvlak en stakeholders beperkt is en verder ontwikkeld dient te worden. Hiertoe wordt dan ook een aanbeveling gedaan. Op bepaalde onderdelen van de scan zijn eveneens aandachtspunten geformuleerd, zoals bijvoorbeeld innovatie, hiertoe worden geen specifieke aanbevelingen gedaan maar kunnen in het reguliere proces en overlegstructuur worden besproken.

Aan de hand van deze publieke waarde scan kan ook worden bepaald welk vervolg wordt gegeven aan de verdere invulling van publieke waarde bij DJI. Dit dient samen te worden bezien met onder andere de strategische beleidsagenda, de brede welvaartsindicatoren en de vernieuwing van de Regeling agentschappen.

Het doorlichtingteam beveelt aan:

- *Verken publieke waarde voor DJI verder*
Hiermee wordt het mogelijk een beoordeling te geven van de doeltreffendheid van beleid, de inzet van middelen met als doel de sturing op outcome en publieke waarde te verbeteren. Deze ontwikkeling staat niet op zich maar hierbij wordt aansluiting gezocht bij de andere relevante trajecten zoals de vernieuwing van de Regeling agentschappen, brede welvaart in de begrotingscyclus en de strategische beleidsagenda. Deze aanbeveling hangt samen met het verbeteren van de sturing op DJI.
- *Onderzoek de omgeving van DJI*
Breng stakeholders voor de relevante beleidsterreinen van DJI in beeld en verken het maatschappelijk draagvlak. Bepaal in de driehoek hoe deze onderdelen en andere relevante inzichten te betrekken in de cyclus.

Strategische risico's

Het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI geeft weer waar de onbalans tussen opdrachten en middelen zat en de redenen hiertoe. Het blijft noodzakelijk om aan de slag te gaan met het in kaart brengen en het anticiperen op de volgende risico's. In de verscheidene interviews zijn de volgende risicothema's naar voren gekomen, waar de komende tijd aandacht aan moet worden besteed:

- Personeel

Een groot deel van het personeelsbestand DJI zal binnen de komende 10 jaar met pensioen gaan. Wegens de huidige krapte op de arbeidsmarkt moet uitgezocht worden hoe met de verwachte instroom en behoud van medewerkers het personeelsbestand toereikend is voor opdrachten waar DJI voor aan de lat staat. Ook moet helder zijn welk personeel DJI nodig zal hebben.

- Toename zorgbehoefte

Op dit moment lukt het onvoldoende om de groep mensen die zich structureel tussen zorg en straf beweegt (onder wie mensen die gewelddadige incidenten veroorzaken) de juiste zorg te bieden. Zonder ingrijpen neemt het aantal incidenten en slachtoffers toe. Tegelijkertijd kennen zowel de reguliere GGZ-keten als de forensische zorg (zoals TBS) steeds grotere tekorten aan personeel en plekken. Voorkomen moet worden dat mensen met onbegrepen gedrag in aanraking komen met politie en justitie en eventueel de forensische zorg instromen. De forensische zorgcapaciteit moet beter benut worden en de aansluiting tussen regulier en forensische zorg dient verbeterd te worden. Het is essentieel hier werk van te maken, en de werkagenda op dit onderwerp tussen de departementen VWS en J&V goed te blijven volgen en aangehaakt te blijven bij de ontwikkelingen

- Verzwaarde criminaliteit

Met de verharding komt ook de verzwaring van criminaliteit aan te pas. Zwaardere delicten zorgen voor behoefte aan strengere regimes bij DJI. Naast dat dit een financieel risico is, waarbij de kosten op zullen lopen door meer strengere regimes, brengt dit zoals eerder genoemd ook een capaciteitsvraagstuk met zich mee. Strengere regimes zorgen vervolgens voor behoefte aan hoger opgeleide medewerkers.

- EU richtlijnen voor data/privacy en ICT

Uit de interviews is voortgekomen dat vanuit Europese en Nederlandse regelgeving richtlijnen in de komende jaren van kracht zullen worden waar momenteel in het IV-portfolio geen rekening mee is gehouden. Daarnaast is er sprake van toenemende rapportageverplichtingen, toezicht- en controle intensiteit die door (schaarse) medewerkers moet worden ondersteund. Hier bestaan wederom zowel financiële als capaciteitsrisico's. Tevens geeft DJI aan dat binnen hun IV-portfolio de verhouding tussen instandhoudings- en innovatiekosten uit balans raakt. Zo neemt door de toenemende ICT kosten de instandhoudingspost het grotendeel van het IV-budget van DJI in beslag. Hierdoor neemt de flexibiliteit van DJI af om aan nieuwe wet- en regelgeving te voldoen binnen het huidige kader.

- Verwachte instroom gedetineerden en capaciteit DJI

Er ligt een grote opgave op het gebied van huisvesting. DJI dient over voldoende capaciteit te beschikken om de verschillende doelgroepen op de juiste plek te kunnen plaatsen. Huidige voorspellingen tonen een gestage groei in de instroom van gedetineerden. Zowel voor het gevangeniswezen als bij de particuliere inrichtingen waar zorg wordt ingekocht zijn er wachtlijsten voor verschillende plaatsen. Hierbij kan gedacht worden aan de TBS waardoor justitiabelen soms langer in detentie binnen het gevangeniswezen moeten blijven.

Volgens het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) zal de behoefte aan capaciteit in de toekomst toenemen. De verwachte instroom en daarbij benodigde capaciteit dienen uitgewerkt te worden

om besluit over huisvesting en bijbehorende maatregelen te kunnen nemen, zeker nu het RVB kampt met capaciteitstekorten.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- De onderwerpen Personeel, Toename zorgbehoefte, Verzwaarde criminaliteit, EU richtlijnen voor data/privacy en ICT, en verwachte instroom en bezetting justitiabelen en capaciteit DJI bij de betreffende opdrachtgever en/of stafdirectie onder de aandacht te brengen en hierover in de driehoek terug te koppelen. In de reguliere strategische sessies kunnen deze onderwerpen ook geagendeerd worden.

Nawoord DJI

Conform de Regeling Agentschappen dient er periodiek naar het functioneren van een agentschap te worden gekeken op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Vanuit het IBO agentschappen is de mogelijkheid voortgekomen om een meer alternatieve invulling te geven aan de doorlichting en vooruit te kijken. Daar komt specifiek voor DJI bij dat in 2022 een onderzoek door PwC heeft plaatsgevonden naar de financierbaarheid van DJI, waarin belangrijke aandachtspunten voor DJI naar voren zijn gekomen. Voorgaande heeft ertoe geleid dat DJI, in de voorbereiding op de doorlichting, zich beraden heeft op de zaken die zij belangrijk vond om terug te zien komen in het onderzoek. Het ging voor DJI dan om de onderwerpen als financiële informatievoorziening, mogelijke verbeteringen van de werking van de driehoek, bekostiging, sturing en monitoring van de begroting en financieel beheer. Deze onderwerpen en uitgangspunten komen alle aan de orde in het rapport.

De aanbevelingen zijn voor DJI herkenbaar en sluiten grotendeels aan bij reeds ingezette ontwikkelingen. Zoals in het rapport is verwoord, gaat deze doorlichting voornamelijk over de werking van de zogenaamde DJI-Driehoek – dus over de rollen van de opdrachtnemer (DJI), de eigenaar (pSG ondersteund door DEA, DFEZ) en de opdrachtgevers (DG SenB en DG M). De doorlichting geeft aanbevelingen over de wijze waarop die werking kan worden verbeterd door de verschillende partijen in de bestuurlijke driehoek. De invulling en uitvoering van de aanbevelingen pak ik op, in overleg en samenwerking met de overige partijen. Ik ga er vanuit dat we in de voor ons liggende periode op die manier samen stappen zetten op het gebied van onderlinge informatievoorziening, toereikende bekostiging en besluitvorming/sturing.

Tot slot hecht ik eraan alle partijen die hebben bijgedragen aan deze doorlichting te bedanken. De samenwerking heb ik is als zeer constructief en prettig ervaren.

Directeur-Generaal DJI

Bijlage 1: Aanbevelingen Agentschapsdoorlichting

Aanbevelingen agentschapsdoorlichting	
<i>Sturing</i>	
1	<p>Verbeter gesprek in de driehoek</p> <p>De informatie-uitwisseling over beleid, bedrijfsvoering en uitvoering kan verder worden versterkt. Een meer strategische gespreksagenda kan dit ondersteunen waarbij onderwerpen als celcapaciteit, huisvesting, IV en personeel standaard onderdeel van zijn. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de consequenties van beleid voor bedrijfsvoering en vice versa, maar ook onderwerpen uit de stand van de uitvoering. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zowel bij DJI voor de juiste informatievoorziening als de opdrachtgever vanuit de verantwoordelijkheid voor de opdracht en het budget. Het is aan de eigenaar, met expliciet de oproep aan de stafdirecties, om toe te zien op de bedrijfsvoering en de continuïteit en hierover het gesprek te voeren met DJI.</p> <p>Het is voorts van belang om een koppeling te maken tussen de gesprekken van DJI met opdrachtgever(s) of eigenaar en het driehoeksgesprek, waarbij in het driehoeksgesprek integrale besluitvorming zo nodig kan plaatsvinden.</p>
2	<p>Inzichtelijk maken consequenties van (budgettaire) besluitvorming en vaststelling in de driehoek</p> <p>Nadat het jaarplan van DJI is vastgesteld en uitkomsten van mogelijke claims bekend zijn dient DJI het budgettaire beeld op te maken en de driehoek te informeren over de gevolgen en onderliggende keuzes van de begrotingsbesluitvorming voor de DJI-begroting om het vervolgens expliciet vast te stellen in de driehoek ten behoeve van transparantie, mogelijke risico's en monitoring.</p>
<i>Informatievoorziening</i>	
3	<p>Maak bedrijfsvoering een regulier onderwerp van gesprek en rapportage</p> <p>Zorg dat in de tertaalrapportages en -gesprekken standaard de dossiers ICT, huisvesting en personeel prioriteit hebben en worden toegelicht, waarbij ontwikkelingen en eventuele gevolgen of risico's voor het primair proces worden toegelicht. Stel in de bestuurlijke driehoek kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) vast om hier op te kunnen monitoren. Ontwikkelingen op deze onderwerpen kunnen zo bestuurlijk besproken en op geageerd worden. Hierbij is expliciete oproep aan de stafdirecties bij het departement om hierover in contact te treden met DJI, zodat deze onderwerpen blijvend onder de aandacht worden gebracht.</p>
4	<p>Meerjarig financieel beeld IV en huisvesting</p> <p>Verbeter het vermoedelijk beloop en breidt dit uit met meerjarige ontwikkelingen op onder meer huisvesting, personeel en IV. Aan de hand van het meerjarig beeld voor IV en huisvesting kan bepaald worden of de verwachte voortgang ook plaatsvindt. Indien dit bijvoorbeeld niet het geval is, kan in financiële zin een meevaller ontstaan, die gevolgd wordt door een tegenvaller in latere jaren. Derhalve is de aanbeveling om binnen de baten-lastensystematiek te verkennen hoe vertragingen en daarmee ook meevallers ten laste van het juiste jaar komen en dit te bespreken in de driehoek. Dit is mede om te voorkomen dat financiële meevallers worden ingezet om andere doelen te bekostigen.</p>
5	<p>Maak op basis van de ervaringen met voorafgaand toezicht afspraken over informatieuitwisseling, bijvoorbeeld over huisvestingsprojecten</p> <p>Afhankelijk van de evaluatie later dit jaar kan besloten worden om een aantal elementen uit het voorafgaand toezicht in de reguliere cyclus te verankeren. Tot dusver is de ervaring positief en vergroot de informatieuitwisseling het inzicht in de totstandkoming van keuzes en voorgaande ontwikkelingen.</p>
6	<p>Onderzoek de mogelijkheden van een DJI dashboard</p> <p>Met het dashboard kan inzichtelijk worden gemaakt hoe DJI er voor staat op dossiers als vermoedelijk beloop, externe inhuur, huisvesting, IV-portfolio, instroom en bezetting. Door deze informatie centraal beschikbaar te hebben kunnen mogelijke risico's tijdig met betrokken partijen gedeeld en besproken worden in de driehoek.</p>
<i>Bekostigingssystematiek</i>	
7	<p>Het huidige kostprijsmodel te herzien</p> <p>Op basis van het huidige kostprijsmodel (budgetverdeelsysteem) en het geconstateerde tekort bleken de gehanteerde kostprijzen geen actuele weergave te zijn van de daadwerkelijke kosten per product.</p> <p>DJI is bezig met het herzien van het kostprijsmodel met als vertrek actuele integrale kostprijzen op te stellen. Hierbij dient ook verkend te worden in welke mate onderliggende kostenposten vast of variabel zijn. Samen met de kostprijzen moeten ook de nieuwe begrotingsproducten van DJI worden vastgesteld. Hierbij dient vervolgens afhankelijk van de specifieke omstandigheden en eigenschappen van DJI voor financiering op basis van p maal q, lumpsum of een combinatie hiervan gekozen te worden om een stabiele financiering te creëren.</p>

	In navolging van de eerdere aanbeveling ten aanzien van het meerjarig financieel beeld op IV en huisvesting wordt aanbevolen om in lijn met het IBO agentschappen en de vernieuwing van de Regeling agentschappen onderzoek te doen naar de mogelijkheid om in het Eigen vermogen van DJI een aparte component, zoals een mogelijke bestemmingsreserve, te creëren voor Huisvesting (en mogelijk ICT)
8	Herbevestigen bekostigingsafspraken DJI en JenV Aan de hand van het onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI en de uitkomsten van het kostprijsonderzoek bepalen of de huidige OPF-spelregels nog toepasselijk zijn op DJI in verband met de veronderstelde flexibiliteit bij het gebruik van een integrale kostprijs om op- en af te schalen.
9	Verkennen ramingen voor de langere termijn De huidige PMJ-ramingen kijken vijf jaar vooruit, waarop de financiering is gebaseerd. Gelet op de termijn die nodig is voor het realiseren van nieuwe capaciteit kan onderzocht worden of meerjarige ramingen zijn op te stellen zodat besluitvorming tijdig en goed onderbouwd kan plaatsvinden. Dit geldt eveneens bij een lagere bezetting de komende jaren en de overweging om mogelijk inrichtingen af te stoten. Het afstoten kost eveneens veel tijd en gaat gepaard met hoge frictiekosten waardoor het efficiënter kan zijn om dergelijke capaciteit wel beschikbaar te houden voor een mogelijke opbouw in latere jaren of als in te zetten (wissel)capaciteit voor andere doelgroepen.
10	Bezien JenV-breed hoe om te gaan met de doorbelasting van de tarieven van de SSO's in de begroting. DJI is opdrachtgever voor meerdere SSO's voor onder meer huisvesting (RVB) en ICT (JIO). Deze agentschappen rekenen voorafgaand aan het jaar de kostprijzen door aan de opdrachtgevers, waaronder DJI. Voor DJI staan de budgettaire kaders reeds vast in de begroting en is men afhankelijk van de te ontvangen loon en prijsontwikkeling (LPO) in het voorjaar. Hierdoor ontstaat een tekort als de tarieven harder stijgen dan de LPO. Voor meerdere agentschappen speelt dit, derhalve verdient het de aanbeveling om dit verder te onderzoeken.
<i>Financieel beheer</i>	
11	Met BZK-DGOO dient Rijksbreed beleid ontwikkeld worden voor het bijhouden en tijdig kunnen acteren op uitnutting van de Rijksbrede contracten zodat een nieuwe aanbesteding tijdig in gang kan worden gezet om geïmporteerde fouten te voorkomen
12	Blijvende aandacht en inzet voor het verbeteren van het factuurcontroleproces en het inkoopproces.
13	Regelmatig evalueren of de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de eigenaar (DEA), kadersteller (DFEZ), opdrachtgever (DJI) en uitvoerders (IUC en FDC) helder zijn
<i>Publieke waarde</i>	
14	Verken publieke waarde voor DJI verder Hiermee wordt het mogelijk een beoordeling te geven van de doeltreffendheid van beleid, de inzet van middelen met als doel de sturing op outcome en publieke waarde te verbeteren. Deze ontwikkeling staat niet op zicht maar hierbij wordt aansluiting gezocht bij de andere relevante trajecten zoals de vernieuwing van de Regeling agentschappen, brede welvaart in de begrotingscyclus en de strategische beleidsagenda. Deze aanbeveling hangt samen met het verbeteren van de sturing op DJI.
15	Onderzoek de omgeving van DJI Breng stakeholders voor de relevante beleidsterreinen van DJI in beeld en verken het maatschappelijk draagvlak. Bepaal in de driehoek hoe deze onderdelen en andere relevante inzichten te betrekken in de cyclus.
<i>Strategische risico's</i>	
16	De onderwerpen Personeel, Toename zorgbehoefte, Verzwaarde criminaliteit, EU richtlijnen voor data/privacy en ICT, en Verwachte instroom en bezetting justitiabelen en capaciteit DJI bij de betreffende opdrachtgever en/of stafdirectie onder de aandacht brengen en hierover in de driehoek terugkoppelen. In de reguliere strategische sessies kunnen deze onderwerpen ook geagendeerd worden.

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Functie	Onderdeel
Plaatsvervangend Secretaris-Generaal	Ministerie van JenV
Directeur DEA	Ministerie van JenV/DEA
Directeur DI&I	Ministerie van JenV/DI&I
Directeur DGM	Ministerie van JenV/DGM
DG DJI	Ministerie van JenV/DJI
Plaatsvervangend DG DJI	Ministerie van JenV/DJI
Directeur DJI/GW	Ministerie van JenV/DJI/GW
Directeur DJI/FZ	Ministerie van JenV/DJI/FZ
Directeur DJI/JJI	Ministerie van JenV/DJI/JJI
Directeur DJI/DV&O	Ministerie van JenV/DJI/DV&O
Directeur DJI/Concern Control	Ministerie van JenV/DJI/Concern Control
Directeur SenS	Ministerie van JenV/DGSenB
Directeur-Generaal SenB	Ministerie van JenV/DGSenB
Directeur DFEZ	Ministerie van JenV/DFEZ

Bijlage 3: Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

1. Hoe kan de (financiële) informatievoorziening in het sturings- en bekostigingsmodel worden verbeterd?

De hieronder voorgestelde vragen zien met name op de (financiële) informatievoorziening in het kader van de sturing van DJI. Onder 3 wordt nader in gegaan op de bekostiging van DJI.

- Hoe zijn in het overdrachts- en samenwerkingsdocument, convenant of daarbuiten afspraken gemaakt over de opdracht, samenwerking en informatie-uitwisseling in de driehoek en tussen DJI en de opdrachtgever of eigenaar?
- Welke informatiebehoefte hebben DJI, de opdrachtgevers of de eigenaar vanuit hun rol in de driehoek?
- Welke (financiële) informatie wordt gedeeld ten behoeve van de sturing? En welke informatie ontbreekt mogelijk voor partijen?
- Waarop wil de geïnterviewde dat er beleidsmatig gestuurd wordt?
- Hoe worden managementafspraken met of zonder financiële component gewogen en vastgelegd? Zijn de juiste partijen hierbij voldoende betrokken?
- Hoe worden afspraken, tegenvallers en (financiële) risico's gemonitord door DJI en met opdrachtgevers en/of eigenaar besproken?
- Zijn er overige aandachtspunten voor de (financiële) informatievoorziening?

2. Welke verbeteringen kunnen in de driehoek worden doorgevoerd om gemaakte keuzes en de consequenties daarvan duidelijker te maken en vast te leggen.

- Hoe wordt een opdracht, beleidswijziging of andere (bedrijfsvoerings)maatregel aan DJI gecommuniceerd, vastgelegd en hoe wordt hier op gemonitord? Zijn er leemtes of risico's in de huidige planning & controlcyclus?
- In vervolg op de vragen onder 1 is de vraag welke tegenvallers of risico's zijn de afgelopen twee jaar onvoldoende of niet tijdig in beeld zijn geweest en hoe is daar op geacteerd? Of waar heeft de eigenaar/opdrachtgever/opdrachtnemer de laatste jaren in gefaald?
- Welke aanbevelingen hebben partijen ter verbetering van het inzicht bij het verstrekken van een opdracht of wijziging van beleid of maatregel aan DJI?
- Wat vindt de eigenaar/opdrachtgever/opdrachtnemer een taak die de andere partij(en) zelf moet of kunnen regelen buiten de driehoek?
- Hoe integreert het departement zijn lijnen en communicatie naar DJI of is het mogelijk dat DJI vanuit verschillende taken of rollen andere richting krijgt?

3. Welke bekostigingssystematiek past het beste bij DJI en welke aanpassingen zijn daar voor nodig?

- Hoe is de huidige bekostiging van DJI voor de verschillende onderdelen ingericht?
- Op welke producten en productie zou de financiering gebaseerd moeten zijn?
- Beschikken partijen aangaande (de werking van) het bekostigingsmodel en daaruit voortvloeiende kostprijzen van DJI over voldoende inzicht?
- Op basis van het PwC onderzoek zijn punten binnen de bekostiging onvoldoende stabiel en toekomstvast gebleken. Hoe kan in de toekomst een soortgelijke situatie worden voorkomen?
- Is er een duidelijk verband tussen uitgaven, kosten en prestaties (gedegen kostprijsmodel en toedeling van directe en indirecte kosten)? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?
- In welke mate kan DJI op de kosten per divisie of onderdeel sturen? Bepaalt DJI de prijs? En in welke mate heeft DJI te maken met doorbelastingen?
- Wordt op basis van de kostprijs en tarifiering bij de beleidsdirecties een doelmatige afweging gemaakt om een product of dienst af te nemen?
- Hoe wordt aan het einde van het jaar afgerekend tussen DJI en opdrachtgevers?

- 4. Op welke manier kan door DJI, de opdrachtgevers en de eigenaar beter worden gestuurd en gemonitord op de begroting die aan het departement is ingestuurd?**
 - Hoe wordt in de driehoek gemonitord of het budget per onderdeel toereikend is of moet worden bijgesteld?
 - Hoe wordt door de driehoek geacteerd als het budget ontoereikend is? Welke maatregelen worden hierop genomen?

- 5. Hoe worden de aanbevelingen van de ADR opgepakt en welke maatregelen voert DJI door ten behoeve van verbetering van het financieel beheer?**
 - Hoe is de voortgang op het verbeterplan financieel beheer van DJI?

Bijlage 4: Productiecijfers²⁴

Productiecijfers	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gevangeniswezen								
Strafrechtelijke sanctiecapaciteit	10877	9498	9591	9605	8988	9377	9343	
Inbewaringgestelden op politiebureaus	20	20	20	20	20	20	20	
Capaciteit ten behoeve van internationale tribunalen	96	96	96	96	96	96	96	
Reservecapaciteit intramurale sanctiecapaciteit	395	590	538	611	554	483	508	
In stand houden intramurale sanctiecapaciteit	0	1000	1000	1000	1185	871	1128	
Extramurale sanctiecapaciteit (penitentiair programma met en zonder elektronisch toezicht)	444	454	441	426	396	450	437	
Forensische zorg								
Intramurale inkoopplaatsen forensische zorg (PPC's)	620	620	632	630	668	677	661	
Rijksinrichtingen forensische psychiatrische zorg	296	206	206	172	169	179	182	
Tbs-capaciteit bij particuliere instellingen	1334	1285	1196	1138	1160	1224	1308	
Inkoop forensische zorg in strafrechtelijk kader	1940	2202	2460	2609	2911	3075	3168	
Inkoop forensische zorg voor gedetineerden	210	157	142	130	47	8	17	
Inkoop ambulante forensische zorg	0	0	0	92	107	114	n.v.t.	
Vreemdelingenbewaring en uitzetcentra								
Vrijheidsbeneming (art. 6 Vw)	50	61	61	61	63	32	32	
Vreemdelingenbewaring (art. 59 Vw)	1129	560	691	696	584	536	536	
Reservecapaciteit vreemdelingen	0	117	176	176	70	35	35	
In stand houden capaciteit vreemdelingen	0	0	0	0	216	330	330	
Jeugd								
Rijksjeugdinrichtingen	319	273	255	255	255	276	285	
Particuliere jeugdinrichtingen	328	250	250	250	250	244	255	
Reservecapaciteit jeugd	130	111	104	104	104	49	52	
In stand te houden jeugdplaatsen	36	36	144	144	144	144	69	

²⁴ Jaarverslagen JenV

Bijlage 5: KPI's begroting DJI

Omschrijving	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo baten en lasten als % totale baten	3%	4,4%	0,7%	0,8%	-1,8%	-3,5%	-1,3%	
Direct inzetbare intramurale sanctie capaciteit								
- strafrechtelijke sanctiecapaciteit	10877	9498	9591	9605	8988	9377	9343	
- inbewaringgestelden op politiebureaus	20	20	20	20	20	20	20	
- capaciteit ten behoeve van internationale tribunalen	96	96	96	96	96	96	96	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	240	237	244	268	290	315	324	
Omzet (x € 1 mln.)	963	832	865	969	964	1091	1119,5	
Reservcapaciteit intramurale sanctiecapaciteit	395	590	538	611	554	483	508	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	83	93	85	71	71	72	77	
Omzet (x € 1 mln.)	12	20	16,7	15,8	14,3	12,7	14,2	
In stand te houden intramurale sanctiecapaciteit	0	1000	1000	1000	1185	871	1128	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	0	31	30	46	58	52	42	
Omzet (x € 1 mln.)	0	11,3	10,8	17	24,9	16,7	17,2	
Extramurale sanctiecapaciteit (penitentiair programma met of zonder elektronisch toezicht)	444	454	441	426	396	450	437	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	64	80	70	62	63	65	58	
Omzet (x € 1 mln.)	10,3	13,3	11,2	9,6	9,1	10,6	9,3	
Intramurale inkoopplaatsen forensische zorg (PPC's)	620	620	632	630	668	677	661	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	412	486	517	520	534	552	603	
Omzet (x € 1 mln.)	93,2	102,5	116,3	119,6	130,3	136,3	145,5	
Forensische zorg								
- Rijksinrichtingen forensisch psychiatrische zorg	296	206	200	172	169	179	182	
- Tbs-capaciteit bij particuliere instellingen	1334	1285	1196	1138	1160	1224	1308	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	504	547	564	577	600	615	652	
Omzet (x € 1 mln.)	299,6	276,5	273	275,9	291	315	354,7	

Intramurale inkoopplaatsen forensische zorg in GGZ instellingen								
- Inkoop forensische zorg in strafrechtelijk kader	1940	2202	2460	2609	2911	3075	3168	
- Inkoop forensische zorg voor gedetineerden	210	157	142	130	47	8	17	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	315	320	309	322	333	345	351	
Omzet (x € 1 mln.)	246,9	275,5	293,5	321,9	359,5	388,7	408,6	
- Inkoop ambulante forensische zorg	74	82	90	92	107	114	131	
Vreemdelingenbewaring en uitzetcentra								
Direct inzetbare capaciteit:								
- Vrijheidsbeneming (art. 6 Vw)	50	61	61	61	63	32	32	
- Vreemdelingenbewaring (art. 59 Vw)	1129	560	691	696	584	536	536	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	198	246	263	274	296	326	313	
Omzet (x € 1 mln.)	85	59,5	78,7	75,8	69,9	67,7	64,8	
Reservcapaciteit vreemdelingen	0	117	176	176	70	35	35	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	0	87	104	94	38	76	74	
Omzet (x € 1 mln.)		3,7	6,7	6	1	1	0,9	
In stand te houden capaciteit vreemdelingen	0	0	0	0	216	330	330	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	0	0	0	0	46	29	29	
Omzet (x € 1 mln.)	0	0	0	0	3,6	3,4	3,5	
Direct inzetbare jeugdcapaciteit								
- Rijksjeugdinrichtingen	319	273	255	255	255	276	285	
- Particuliere jeugdinrichtingen	328	250	250	250	250	244	255	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	638	618	584	650	675	689	704	
Omzet (x € 1 mln.)				119,8	124,4	130,9	138,7	
Reservcapaciteit jeugd	130	111	104	104	104	49	52	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	125	125	89	77	51	60	49	
Omzet (x € 1 mln.)	5,9	5,1	3,4	2,9	1,9	1,1	0,9	
In stand te houden jeugdplaatsen	36	36	144	144	144	144	69	
Gemiddelde prijs per plaats per dag (x € 1,-)	125	125	55	101	112	140	94	
Omzet (x € 1 mln.)	1,6	1,6	2,9	5,3	5,9	7,4	2,4	

Bijlage 6: Aanbevelingen vorige doorlichting

Aanbevelingen doorlichting DJI 2014		
Governance		
0	Gevolg te geven aan de aanbevelingen uit dit doorlichtingrapport, stelt de eigenaar, in overleg met de opdrachtgevers en DJI binnen een halfjaar een actieplan op waarin de acties worden belegd en uitgezet in de tijd.	De aanbeveling uit de doorlichting 2014 zijn opgevolgd.
1	Binnen 1 jaar wordt door de secretaris-generaal van Veiligheid en Justitie een verdergaande scheiding aangebracht tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Hierbij wordt het eigenaarschap verlegd van de huidige positie bij de DGJS. Bij de meeste agentschappen wordt hier invulling aan gegeven door de SG als neutrale (t.o.v. opdrachtgevers) eigenaar te positioneren van het agentschap. Neem hierbij de leerpunten uit de pilot bij DGVZ mee.	Zoals aangegeven in de doorlichting is in 2017 het sturingsmodel ingevoerd.
2	Nadat de rollen van eigenaar en opdrachtgever van DJI zijn gescheiden, - maar niet later dan 2015 - wordt het huidige opdrachtgeversconvenant herzien door opdrachtgevers en DJI. Hierbij horen expliciete afspraken over de te leveren producten en diensten middels een PDC, prestaties, risico's en bijbehorende financiële middelen. Er komt een opdrachtgeversoverleg waaraan beide VenJ opdrachtgevers en DJI deelnemen. De geldstromen van beide opdrachtgevers - en de verantwoordelijkheden hiervoor - worden gescheiden van elkaar binnen de begroting van JenV.	Over te leveren producten/diensten, prestaties, risico's, beheersmaatregelen en financiële middelen worden jaarlijks in het kader van het jaarplan expliciete afspraken gemaakt. Daarnaast werd sinds 2015 vanuit CBJ (namens de eigenaar) een periodiek opdrachtgeversoverleg georganiseerd en door de directeurs vastgesteld. De bijdragen moederdepartement zijn in de JenV-begroting gescheiden en zichtbaar.
3	Breng als DJI het interne sturingsmodel naar analogie van de wensen voor het externe sturingsmodel binnen 2 jaar op orde door: <ul style="list-style-type: none"> • Heldere keuzes te maken in waar gekozen wordt voor centralisatie en waar gekozen wordt voor een filiaalmodel. Beleg rekenschap daar waar beïnvloeding op het resultaat mogelijk is. Leg grotere focus op de geleverde prestaties en daarmee samenhangende (beïnvloedbare) kosten. • Maak meer nuttig gebruik van de kennis en ervaringen die in verschillende sectoren bestaan waardoor de interne sturing en verantwoording meer uniform en professioneel verloopt. Stimuleer kennisdeling binnen de organisatie. 	DJI heeft per 1 oktober 2015 een reorganisatie van het hoofdkantoor afgerond. Hierbij is ook nadrukkelijk gekeken naar de wijze van (interne) sturing en een daarop geënt besturingsmodel. Op hoofdlijnen houdt dit model in: duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden en daarmee in samenhang de 'eigenaren'. Sturen op output door meetbare resultaten en een cultuur van vertrouwen en aanspreken. De interne P&C cyclus is stapsgewijs verder op deze nieuwe sturing aangepast. Kortom heeft DJI deze aanbeveling opgevolgd door de herziening van het organisatiemodel.
Financieel Beheer		

4	<p>DJI dient in overleg met de eigenaar en FEZ binnen 2 jaar de interne administratie te vereenvoudigen door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (in lijn met aanbeveling 3) de interne sturingsmechaniek uit te werken en uit te dragen in de organisatie. De sturingsfilosofie dient ten doel te hebben om de stapeling in de controletoren terug te dringen en tegelijk aandacht te hebben voor de kwaliteit van personeel om het financieel beheer en de sturing daarop in orde te krijgen en te houden; • onderlinge verrekeningen en doorbelastingen grotendeels stop te zetten, waarbij de focus komt te liggen op de juiste verantwoording van variabele (beïnvloedbare) kosten per sector en inrichting. Die kosten doorbelasten die een prikkel met zich meebrengen, stoppen met iedere andere vorm van doorbelasten; • het terugbrengen van het aantal bedrijfsnummers binnen de financiële administratie en daarmee het terugdringen van het aantal bijgehouden balansen. 	<p>De efficiency in de controletoren was in 2016 een aandachtspunt. Hierbij werd op basis van een risico analyse de controle gepland en uitgevoerd. De kwaliteit van personeel, rolverdeling en rolvastheid binnen de financiële kolom kregen in 2016 expliciet aandacht.</p> <p>De administratieve stroomlijning van de interne verrekeningen is in 2015 verbeterd. In 2016 is het aantal interne verrekeningen verder worden teruggebracht. Ook is in 2016 aan de borging van de administratieve processen en de aansluiting daarvan op de gewijzigde sturing aandacht gegeven.</p> <p>DJI heeft in 2015 extern onderzoek laten doen naar de vereenvoudiging van de administratie. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is DJI in overleg met FEZ en DG-control tot de conclusie gekomen dat het terugdringen van het aantal bedrijfsnummers gekoppeld moest worden aan de toekomstige vervanging van het financieel systeem.</p>
5	<p>Op basis van de Regeling agentschappen is een overgang naar een kasverplichtingen- administratie bij DJI wenselijk. Gezien de hiermee gepaard gaande transitiekosten (circa € 11 mln.) en de huidige budgettaire krapte ligt een wijziging op dit moment niet in de rede. Daarnaast is door huidige ontwikkelingen in voorzieningen en onderhanden werk in de toekomst wellicht meer nut en noodzaak bij het huidige stelsel te verwachten. Concreet dient de eigenaar gezamenlijk met DJI deze nut en noodzaak te blijven volgen. Een natuurlijk moment om wel een stelselwijziging door te voeren is - in aansluiting met aanbeveling 4 - het moment dat grote wijzigingen in de financiële administratie worden doorgevoerd. Op dat moment moet samen met het ministerie van financiën opnieuw worden bezien hoe het gebruik van het baten en lastenstel is.</p>	<p>Op basis van het IBO agentschappen en de hernieuwing van de Regeling agentschappen is deze overgang niet meer van toepassing.</p>
Doelmatigheidsbevordering en bekostiging		
6	<p>De eigenaar dient meer aandacht voor doelmatigheid te creëren. Binnen 1 jaar wordt een beperktere set van max. 5 eenvoudige doelmatigheidsindicatoren afgesproken tussen eigenaar en DJI. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de kansen voor harmonisering tussen de wijze waarop DJI zich extern verantwoord over doelmatigheid en de wijze waarop dit intern DJI gebeurt. Met andere woorden, dezelfde (vijf) doelmatigheidsindicatoren dienen de basis te vormen van de interne sturing binnen DJI. Hierbij is het van belang om te kiezen voor tijdsbestendige doelmatigheidsindicatoren die minder afhankelijk zijn beleidsmatige keuzes.</p>	<p>Een reductie naar 5 indicatoren is niet haalbaar gebleken.</p>

7	<p>Aan opdrachtgevers wordt aanbevolen om de huidige ontwikkeling richting inputsturing te keren en gericht op kostprijzen te sturen. Hierbij dienen de mogelijkheden door opdrachtgevers en DJI samen met de eigenaar te worden onderzocht van een zoveel mogelijk integraal kostprijsmodel langs de lijnen die DJI nu in zelf al in gang heeft gezet. Daarnaast dient de producten- en dienstencatalogus te worden geactualiseerd.</p>	<p>DJI werkt fasegewijs toe naar een kostprijsmodel. Onderdeel hiervan is de vaststelling van eenduidige afspraken over budgettering, kostprijzen, sturing en wijze van afrekenen.</p>
8	<p>Bij de vormgeving van de nieuwe bekostiging van de forensische zorg dienen DJI en opdrachtgever aandacht te hebben voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de prikkelwerking in de systematiek en hoe deze waar nodig te voorzien van beheersmaatregelen. • De lessen die het nieuwe bekostigingsmodel in zich heeft voor bekostigingsmodellen van andere sectoren van DJI, met name in de zin van de beprijzing van prestatie. 	<p>DJI maakt op basis van de beschikbare data vergelijkingen tussen de gedeclareerde prestaties van de verschillende zorgaanbieders. De resultaten uit deze verschillenanalyses zijn de basis om gericht materiële controles uit te voeren.</p> <p>In de huidige systematiek worden NZA-tarieven gehanteerd op inkoopbasis.</p>

Bijlage 7: Samenvatting uitkomst publieke waarde

Over elk van de hoofdvragen is een oordeel gevormd hoe goed het beleidsterrein de betreffende activiteit(en) uitvoert. Dit oordeel is geen doel op zich, maar een middel om scherpere te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Over elk van de hoofdvragen en bijbehorende oordelen wordt ook nog een tweede uitspraak op een vierpuntsschaal gedaan, namelijk over de mate van zekerheid in het oordeel. Dit reflecteert de kwaliteit van de onderbouwing en mate waarin meer informatie gewenst zou zijn. Doel is om nuance aan te brengen in de oordelen. De oordelen vinden plaats op een vierpuntsschaal:

- a. Donkergroen: het beleidsterrein is op dit gebied een voorbeeld voor anderen. Realistisch gezien zijn er geen relevante verbeterideeën te verzinnen.
- b. Lichtgroen: het beleidsterrein heeft deze activiteiten naar de beschikbare mogelijkheden goed op orde. Er is ruimte voor verbetering, maar dit past in een ontwikkeling van 'goed' naar 'beter'.
- c. Oranje: het beleidsterrein werkt aan deze activiteiten, maar naar de beschikbare mogelijkheden kan dat beter. Naast positieve aspecten zijn ook meerdere verbeteringen mogelijk, of enkele grote verbeteringen
- d. Rood: het beleidsterrein voert deze activiteit niet of zeer beperkt uit, terwijl dit wel beter zou kunnen.

LENZEN	HOOFDVRAGEN	OORDEEL	TOELICHTING OORDEEL	ONDERBOUWING	TOELICHTING ONDERBOUWING
A. WAARDECREATIE	A1. VISIE In hoeverre heeft de driehoek een heldere visie op de maatschappelijke toegevoegde waarde (of waarden) van de uitvoering van taken door DJI?		<ul style="list-style-type: none"> De tenuitvoerlegging van straffen, zoals door DJI, vormt het sluitstuk van de strafrechterketen. DJI heeft voor diverse doelgroepen verschillende regimes, vanuit het maatschappelijk doel voor een veilige samenleving, vergelding en preventie met bijzondere aandacht voor zorg en/of re-integratie.²⁵ In de visie op het gevangeniswezen 'recht doen, kansen bieden'²⁶ en visie Forensische zorg²⁷ zijn de doelen en visie vastgelegd voor deze twee hoofdproducten van DJI. Naar aanleiding van de motie Sneller is een verkenning gestart naar een doorontwikkeling van het sanctiestelsel en de sanctietoepassing.²⁸ Hier is geconcludeerd dat deze over het algemeen goed functioneert. 		<ul style="list-style-type: none"> Het oordeel is gevormd op basis van een analyse van de beschikbare stukken en interviews.
	A2. STURING In hoeverre heeft de driehoek een heldere sturingsstrategie die aansluit bij de visie en verantwoordelijkheden op het beleidsterrein?		<ul style="list-style-type: none"> De rollen en verantwoordelijk ten aanzien van DJI zijn vastgelegd in het relatiestatuuut. Overeenkomstig de Regeling agentschappen zijn er een opdrachtnemer (DJI), opdrachtgevers (DGSenB en DGM) en een eigenaar (pSG). DGSenB en DGM zijn beleidsverantwoordelijk en staan aan de lat voor de verstrekking van de opdracht aan DJI. De eigenaar, de pSG, is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie, houdt toezicht op de 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel op basis van de huidige situatie en stukken zoals het relatiestatuuut waarin afspraken over de samenwerking zijn vastgelegd. Zie ook het hoofdstuk sturing in de doorlichting.

²⁵ [Koers en Kansen whitepaper over de toekomst van de sanctie uitvoering](#)

²⁶ [Visie op gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden | Publicatie | dji.nl](#)

²⁷ [pdf \(overheid.nl\)](#)

²⁸ [tk-straffen-op-maat \(2\).pdf](#)

			<p>bedrijfsvoering en ziet er op toe dat het sturingsmodel goed werkt. DJI is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor uitvoering.</p> <ul style="list-style-type: none"> In het hoofdstuk sturing is beschreven dat de sturing op punten kan worden verbeterd en aangescherpt. 		
	<p>A3. DOELEN In hoeverre hanteert de driehoek scherpe en realistische doelen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> In de aanschrijving voor DJI is de opdracht aan de hand van de eerder genoemde doelen nader geconcretiseerd, echter is deze niet op alle niveaus even scherp geformuleerd. Ten aanzien van de forensische zorg heeft de AR geconstateerd dat de vier delen uit de Wet forensische zorg nog niet voldoende geconcretiseerd tot een niveau waarop dit goed meetbaar is.²⁹ Om te kunnen voldoen aan de doelen en daaraan verbonden capaciteitsvraag wordt op basis van de PMJ-ramingen de verwachte instroom en de benodigde plaatsen voor komende jaren geraamd.³⁰ 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel op basis van rapporten, stukken uit de planning- en begrotingscyclus en interviews.
	<p>A4. BELEIDSTHEORIE In hoeverre heeft de driehoek een heldere beleidstheorie, waarin de inzet van instrumenten wordt gekoppeld aan de doelen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> In diverse wetten zoals het Wetboek van strafrecht, de Penitentiaire beginselenwet, de Wet forensische zorg en bijv. de Wet Straffen en Beschermen zijn de beleidsdoelen opgenomen zoals vergelding, preventie, oog voor slachtofferbelangen, re-integratie en het terugdringen van recidive. Ten aanzien van recidive is er ook de recidivemonitor van het WODC, een langlopend onderzoekstraject, waarin metingen worden verricht onder verschillende groepen veroordeelden. 		<ul style="list-style-type: none"> Binnen de planning- en begrotingscyclus worden in de stukken zoals de aanschrijving, het jaarplan, de tertaalrapportages en strategische sessies naar de uitvoering van de taken en voortgang op de (beleids) doelstellingen door DJI gekeken. De middelen voor DJI zijn in het beleidsartikel en de

²⁹ Rapport AR forensische zorg

³⁰ Kamerbrief PMJ ramingen

			<ul style="list-style-type: none"> • In de begroting van DJI³¹ zijn de middelen gekoppeld aan de diverse producten. Aanvullend vindt in het kader van bijvoorbeeld ondermijning extra financiering plaats voor specifieke projecten of doelen. • Naar aanleiding van onderzoek naar korte detenties komen onderzoekers tot de algemene conclusie dat korte vrijheidsstraffen niet in grotere mate dan andere straffen ervoor zorgen dat de strafdoelen worden bereikt. Er zijn aanwijzingen dat de kans op recidive groter is na een korte vrijheidsstraf dan na een niet-vrijheidsbenemende straf.³² • De koppeling tussen de inzet van de instrumenten en de doelen kan worden versterkt. Zo zijn er geen onderzoeken voor handen over de doeltreffendheid van het bestaande beleid. 		agentschapsbegroting opgenomen.
B. UITVOERINGS CAPACITEIT	B1. MIDDELEN In hoeverre zet de driehoek beschikbare middelen doelmatig in?		<ul style="list-style-type: none"> • Uit het Onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI³³ is naar voren gekomen dat nagenoeg geen doelmatigheidswinst is te behalen. • DJI hanteert verschillende doelmatigheidsindicatoren. Deze geven inzicht in de kosten per plaats per dag. De kosten van een operationele plaats zijn de afgelopen jaren gestegen door uiteenlopende redenen, onder meer loon- en prijsontwikkeling en extra middelen voor de bedrijfsvoering en de zwaarder wordende doelgroep. • In een eerdere doorlichting van het beleidsartikel voor de tenuitvoerlegging van 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel op basis van analyse van verschillende rapporten zoals het onderzoek naar de financierbaarheid, beschikbare beleidsdocumenten en interviews. • In de agentschapsbegroting en jaarverslagen van DJI zijn de verschillende hoofdproducten weergegeven.

³¹ Agentschapsparagraaf

³² [tk-straffen-op-maat \(2\).pdf](#)

³³ Onderzoek naar de structurele financierbaarheid van DJI.

			<p>straffen is naar voren gekomen dat geen eenduidige conclusie over de ontwikkeling van de doelmatigheid is te trekken.³⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • De beleidsartikelen, waar de bijdrage aan DJI in is opgenomen worden in 2024 (34.3 voor de forensische zorg) en 2026 (34.2 en 34.4 voor Strafrechtelijke sancties) geëvalueerd. 		
	<p>B2. UITVOERINGSKETEN In hoeverre draagt de driehoek bij aan een optimaal functionerende uitvoeringsketen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • DJI werkt samen met ketenpartners in de strafrechtketen en neemt ook deel aan het bestuurlijk ketenberaad. Sinds eind 2015 werken de organisaties in de strafrechtketen samen aan de verbetering van de prestaties van de keten.³⁵ • In de driehoek worden signalen over de instroom, bezetting en capaciteit bij DJI op meerdere niveaus besproken, evenals mogelijke knelpunten en oplossingen. • De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit van DJI door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget. • Vanuit de opdrachtgever is aandacht voor het functioneren van de beleidsterreinen, met meerdere voortgangsbrieven wordt de TK geïnformeerd over knelpunten en toekomstige ontwikkelingen bij bijvoorbeeld de forensische zorg, waar onder andere de knelpunten in de uitstroom bij TBS worden beschreven en hoe aan oplossingen wordt gewerkt.³⁶ 		<ul style="list-style-type: none"> • Analyse op basis van beleidsdocumenten, kamerstukken en interviews.

³⁴ [blg-846344.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

³⁵ [pdf \(overheid.nl\)](#) en [pdf \(overheid.nl\)](#)

³⁶ Ter illustratie Kamerbrief voortgangsbrief forensische zorg.

	<p>B3. RISICO'S In hoeverre heeft de driehoek inzicht in risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Risico's worden door DJI benoemd in de tertaalrapportages en komen bijvoorbeeld aan bod in het afwegingsdocument voorafgaand aan het jaarplan. • De driehoek bespreekt de risico's, zoals arbeidsmarktkrapte en eventuele beheersmaatregelen tijdens reguliere momenten maar ook in strategische sessies. • Door PwC is breed onderzoek gedaan naar de vraag of taken en middelen van DJI structureel in balans zijn. Hieruit is naar voren gekomen dat DJI een groot financieel meerjarig tekort heeft, inmiddels is dat met beheersmaatregelen opgelost. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken zoals tertaalrapportages, verslagen en interviews.
<p>C. DRAAGVLAK & LEGITIMITEIT</p>	<p>C1. STAKEHOLDERS In hoeverre voert de driehoek effectief stakeholdermanagement gericht op draagvlak en beleidsverbetering?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Stakeholdermanagement is op dit moment niet actief ingevuld door een van de partijen in de driehoek. • Zowel DJI als de beleidsverantwoordelijke DG's hebben aandacht voor (keten)partners (o.a. gemeenten, VWS, reclassering). • Beleidsaanpassingen worden in een vroeg stadium besproken met en getoetst bij (keten)partners op mogelijke (keten)effecten. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op beschikbare stukken en interviews.
	<p>C2. EINDGEBRUIKERS In hoeverre benut de driehoek inzicht in de wensen en ervaringen van eindgebruikers?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • DJI doet met regelmaat onderzoeken onder justitiabelen.³⁷ Zo zijn er commissies voor en door justitiabelen, vindt er bevraging plaats over een veilige omgeving³⁸ en is er aandacht voor humaan detentiebeleid. Naar aanleiding van incidenten of signalen kan de Inspectie Justitie en veiligheid ook 		<ul style="list-style-type: none"> • Op dit moment ontbreekt een structurele werkwijze waarin de wensen en ervaringen eindgebruiker in het beleidsproces of in de driehoek wordt betrokken.

³⁷ Onder eindgebruiker wordt binnen de vraagstelling een justitiabele verstaan.

³⁸ [Landelijke Rapportage Onderzoek Leefklimaat 2022 | Rapport | dji.nl](#)

			<p>onderzoek doen en adviseert de RSJ³⁹ over onder meer een humane en rechtvaardige sanctietoepassing. Vanuit Europa houdt de Council of Europe anti-torture Committee toezicht op de leefomstandigheden in Nederlandse gevangenis.⁴⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • In navolging van de motie Ploumen Jetten⁴¹ is onderzoek bij DJI gedaan naar hardvochtigheden en hieruit zijn een aantal signalen naar voren gekomen, die nader worden onderzocht en opgevolgd.⁴² • Op dit moment is er geen structurele inbedding van inzichten van eindgebruikers in het beleidsproces en moet de echte feedbackloop nog starten, hierbij wordt er frequenter gevraagd wat er wel en niet goed gaat. Binnen de driehoek komt dit thans weinig naar voren. 		
	<p>C3. MAATSCHAPPIJ In hoeverre heeft de driehoek inzicht in het maatschappelijke draagvlak voor het gevoerde beleid?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Op dit moment is er geen onderzoek of scherp beeld van het maatschappelijk draagvlak voor het gevoerde beleid. • Op lokaal niveau zijn er initiatieven om buurtbewoners en belanghebbenden te betrekken en informeren. • Aan de hand van de vragen en debatten in de TK, de goedgekeurde wetten en moties kan worden gesteld dat er draagvlak is bij de gekozen volksvertegenwoordiging. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken en interviews. • Momenteel is er geen onderzoek naar maatschappelijk draagvlak.
	<p>C4. MAATSCHAPPELIJKE DOELEN In hoeverre houdt de driehoek rekening met andere maatschappelijke doelen die</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke doelen zoals verduurzaming, maatschappelijk verantwoord inkopen maar ook de effecten van de COVID, de verhoogde energieprijzen 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken en interviews.

³⁹ De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is een onafhankelijk orgaan met een rechtsprekende en adviserende taak.

⁴⁰ [Council of Europe anti-torture Committee \(CPT\) publishes report on its 2022 periodic visit to the Netherlands - CPT \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/council-of-europe-anti-torture-committee/cpt-publishes-report-on-its-2022-periodic-visit-to-the-netherlands)

⁴¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35 510, nr. 102.

⁴² [pdf \(overheid.nl\)](#)

	afhankelijk zijn van of beïnvloed wordend oor het gevoerde beleid?		<p>en menselijke maat worden binnen de organisatie en driehoek besproken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij beleidsvorming en wetsaanpassingen worden aan de hand van het beleidskompas andere maatschappelijke doelen meegewogen, ook in de afstemming met andere departementen. 		
D. TOEKOMSTBESTENDIGHEID	<p>D1. MONITOREN & EVALUEREN In hoeverre monitort de driehoek de voortgang van het gevoerde beleid en hebben ze inzicht in de effectiviteit en efficiëntie daarvan?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring van de beleidsdoelstellingen vindt plaats binnen de planning en begroting aan de hand van rapportages van DJI. De afspraken hierover zijn vastgelegd in de aanschrijving of aanvullende opdrachtbrieven. Ook binnen de beleidscyclus worden regelmatig evaluaties gehouden van bestaand beleid. • Vanuit toezichthouders liggen er met enige regelmaat rapporten, mede naar aanleiding van incidenten en moet worden geconstateert dat verbetering nodig is. • Het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid is momenteel beperkt aanwezig en kan worden vergroot zoals ook aangegeven bij B1. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken en interviews.
	<p>D2. LEREND VERMOGEN In hoeverre benut de driehoek inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Rapporten en evaluaties worden door de driehoek serieus opgepakt. Op het moment is het nog wel erg casusgericht, de opdrachtgever mag specifieker dit punt inbrengen in de driehoek. • Zoals al eerder vermeld wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van het sanctiestelsel. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op voortgangsbrieven, beleidsreacties bij inspectierapporten en interviews.
	<p>D3. TOEKOMSTGERICHTHEID In hoeverre heeft de driehoek inzicht in toekomstige interne en externe veranderingen die het beleidsterrein kunnen raken?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Aan de hand van de PMJ ramingen wordt de verwachte instroom en dus de capaciteit besproken voor de verschillende producten. • DJI stelt eerder jaar een meerjarenplan en -begroting op. Voor huisvesting, IV maar ook personeel ligt er een beeld voor de 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken, strategische sessies, kamerstukken en interviews.

			<p>toekomst om zo ook de capaciteit te kunnen blijven leveren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtgever is bezig met de doorontwikkeling van beleid, specifiek toekomstverkenning forensische zorg en doorontwikkeling sanctietoepassingstelsel. 		
	<p>D4. PERSONEELSMANAGEMENT In hoeverre werkt de driehoek aan het verkrijgen en behouden van de benodigde capaciteit en competenties voor realisatie van de visie, nu en in de toekomst?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Er is binnen de driehoek veel aandacht voor personeelsmanagement. Voorbeelden hiervan zijn: vakmanschap convenant, grip op verzuim, manier van werven en efficiënte inzet van personeel voor capaciteit. • In de meest recente stand van de uitvoering DJI is de krapte op de arbeidsmarkt ook als aandachtspunt geagendeerd.⁴³ Voldoende gekwalificeerd personeel is nodig om de gevraagde capaciteit van een kwalitatief niveau te kunnen leveren. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op stukken en interviews.
	<p>D5. INNOVATIE In hoeverre experimenteert de driehoek actief met nieuwe instrumenten of manieren van werken die bestaande processen ter discussie stellen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De ruimte voor experimenten of pilots is in het primair proces beperkt in verband met de toets op mogelijke veiligheidsrisico's. • In het kader van straffen op maat wordt wel verder gewerkt aan de verdere doorontwikkeling van het sanctiestelsel, waarbij de inzet van gevangenisstraf opnieuw wordt gezien.⁴⁴ • Op het gebied van ondermijning wordt bijvoorbeeld wel geëxperimenteerd om voortgezet crimineel handelen tegen te gaan. Incidenteel zijn middelen beschikbaar, mede uit EU fondsen, voor experimenten zoals GSM paraplu, drones en telehoren. 		<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel is gebaseerd op interne stukken, kamerstukken en interviews.

⁴³ [Stand van uitvoering 2022 Dienst Justitiële Inrichtingen \(DJI\)- Zoeken naar de juiste balans | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴⁴ [Kamerbrief over straffen op maat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

			<ul style="list-style-type: none">• Binnen het IV-portfolio van DJI wordt de afweging gemaakt welke ruimte er is voor vernieuwing en welke projecten door kunnen en moeten gaan.• Het blijft een uitdaging om structurele financiering te realiseren voor het borgen van in pilots ontwikkelde werkwijzen. De driehoek houdt hier aandacht voor.		
--	--	--	---	--	--

Bijlage 8: Gerealiseerde stappen verbeterplan DJI

Opgeleverde producten t.b.v. het factuurcontroleproces

Factuurcontroleproces

Bevinding ADR: het factuurcontroleproces voldoet niet aan de gestelde eisen en moet herzien worden

De controle op aansluiting tussen de aantallen, eenheden en tarieven in facturen versus contractwaardes vindt onvoldoende zorgvuldig plaats

Acties korte termijn	Status	Toelichting
Afstemmen met FDC dat de controle op tarieven standaard uitgevoerd gaat worden door het FDC	Gerealiseerd	Vanaf januari 2023 voert het FDC steekproefsgewijs een controle uit op de tarieven van zowel financiële facturen als inkoopfacturen. Maandelijks worden de controlebevindingen gerapporteerd aan de CA.
Goede inrichting 3 wegmatching (inclusief beheersmaatregelen voor een juiste invoer van de order)	Gerealiseerd	Zie auditrapport 'walkthrough factuurcontroleproces' d.d. 1-2-2023.
Inrichten checks op correcte invoer van orders	Gerealiseerd	Vanaf januari 2023 voert het FDC steekproefsgewijs een controle uit op de tarieven van ondermeer de inkoopfacturen. Tevens is er vanuit het FDC een dashboard gerealiseerd omtrent het gebruik van de 2- en 3-way match en soorten orders.
Beheersmaatregelen lange termijn	Status	Toelichting
Op basis van een risicoanalyse, uitvoeren van een structurele controle binnen het FDC voor betaling op de juistheid van gefactureerde prijzen/contractvoorwaardes omtrent financiële facturen	Gerealiseerd	Vanaf januari 2023 voert het FDC steekproefsgewijs een controle uit op de tarieven van zowel financiële facturen als inkoopfacturen. Maandelijks worden de controlebevindingen gerapporteerd aan de CA.
Monitoring op gebruik 2 weg en 3 weg matching door CA	Nog te borgen binnen de staande organisatie	Controle vanuit de CA vindt nog niet structureel plaats
Check en balances op correcte orderinvoer	Nog te realiseren	Vanuit de afdeling Audit zal in 2023 hier een audit op worden uitgevoerd

DJI voert geen eigen controles uit op aanwezigheid van stukken en de kwaliteit van controles op contractvoorwaarden

Acties korte termijn	Status	Toelichting
Inrichten controle op de volzin binnen de CA inclusief monitoring	Nog te borgen binnen staande organisatie	Controle vanuit de CA vindt nog niet structureel plaats Binnen de release van mei zal ook voor de financiële facturen, het tekstveld een verplicht karakter krijgen.
Inrichten pilot controle op prestatieverklaringen binnen het FDC	Gerealiseerd	In 2022 hebben een tweetal gegevens gerichte controles plaatsgevonden vanuit het FDC

Uitvoeren van de factuurcontrole van de ADR door het FDC	Gerealiseerd	Factuurcontrole is uitgevoerd.
Inrichten monitoringslijst overzicht PV (DFEZ)	Gerealiseerd	In samenwerking met DFEZ is een monitoringsrapportage ingericht. Deze wordt m.b.v. van een medewerker van de afdeling Audit nog geoptimaliseerd
Beheersmaatregelen lange termijn	Status	Toelichting
Uitvoeren van een structurele controle binnen de CA op de kwaliteit van de opgenomen volzin, bevindingen worden gerapporteerd binnen rapportages mbt tussentijdse afsluitingen. Bevindingen worden gecommuniceerd naar de inrichtingen	Nog te borgen binnen staande organisatie	Controle vanuit de monitoringsrapportage op de aanwezigheid van prestatieverklaringsdocumenten, de volzin alsmede de kwaliteit hiervan vindt nu nog plaats vanuit het project. Hiervanuit worden de bevindingen eveneens gerapporteerd aan de DJI-onderdelen behalve het HK. Dit gaat vanaf maart vorm krijgen
Inrichten 2e lijns controle binnen het FDC in hoeverre er binnen DJI uitvoering wordt gegeven aan de kaderstelling PV door beoordelen aanwezigheid documentatie in Leonardo en de kwaliteit hiervan. Inrichten monitoringsrapportage en rapportage naar de prestatieverklaarder	Nog te borgen binnen staande organisatie	Controle vanuit de monitoringsrapportage op de aanwezigheid van prestatieverklaringsdocumenten, de volzin alsmede de kwaliteit hiervan vindt nu nog plaats vanuit het project. Hiervanuit worden de bevindingen eveneens gerapporteerd aan de DJI-onderdelen behalve het HK. Dit gaat vanaf maart vorm krijgen. Borging hieromtrent binnen het FDC dient nog te worden gerealiseerd.
Inrichten 3e lijns controle binnen Audit in hoeverre er binnen DJI uitvoering wordt gegeven aan de kaderstelling PV d.m.v. beoordeling opzet, bestaan en werking van de 2e lijns controle	Nog te borgen binnen staande organisatie	2e lijns controle wordt nu binnen het project uitgevoerd door de projectmedewerkers, 3e lijns controle door de projectmanager
Inrichten van controle prestatieverklaringen voor betaling	Nog te realiseren	Gezien kwaliteit PV's alsmede kwaliteit monitoringsrapportage is er eigenlijk al voldoende beeld. Geadviseerd wordt deze beheersmaatregel te laten vervallen.

Opgeleverde producten t.b.v. inkoopbeheer

Inkooprechtmatigheden: Veroorzaakt door een sjabloonfout, fouten in het inkoopproces en geïmporteerde fouten

Inkoopproces voldoet niet op een aantal punten. Minicompetities, uitvraag aan de markt is niet altijd aantoonbaar en is er tot gunning overgegaan aan partijen waarvan de aanbidding niet voldeed aan de gestelde eisen

Acties korte termijn	Status	Toelichting
Bestaande interne procesbeschrijvingen binnen het IUC beoordelen en waar nodig aanpassen	Gerealiseerd	Procesbeschrijvingen/instructies en formats zijn geactualiseerd en geüniformeerd. Tevens is aandacht geschonken aan de vindbaarheid van betreffende documenten
Workshops en interne sessies m.b.v. ADR beleggen t.b.v. van het vergroten en verbreden van de kennis van de inkoopadviseurs	Gerealiseerd	Workshop vanuit de ADR heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn vakinhoudelijke trainingen en cursussen opgenomen in Vakmanschap 2022/2023
Kennisniveau bij de lokale inkopers en behoeftestellers vergroten d.m.v. het houden van een roadshow	Gerealiseerd	In de periode juni 2022 – december 2022 zijn alle DJI-onderdelen bezocht voor de roadshow
Opstellen menukaart voor inkopers	Gerealiseerd	Het Inkoophandboek van het IUC is geactualiseerd
Actualiseren AO/IB	Gerealiseerd	Procesbeschrijvingen/instructies en formats zijn geactualiseerd en geüniformeerd. Tevens is aandacht geschonken aan de vindbaarheid van betreffende documenten
Beheersmaatregelen lange termijn	Status	Toelichting
Inrichten 2e lijnscontrole binnen het IUC d.m.v. 4-ogen principe en andere controles. Deze dienen binnen de actualisatie van de procesbeschrijvingen nog worden bepaald	Gerealiseerd	Het tegenlezen is binnen alle inkooptrajecten ingericht, op 2 vaste momenten
Inrichten 3e lijnscontrole binnen Audit in hoeverre er binnen DJI/IUC uitvoering wordt gegeven aan het geactualiseerde proces d.m.v. toetsen van de opzet, bestaan en werking van de 2e lijnscontrole	Nog te borgen binnen staande organisatie	Meegenomen in Auditjaarplan 2023