



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

-

Auditrapport 2016

Dienst Justitiële Inrichtingen

Definitief

Colofon

| | |
|-----------------|--|
| Titel | Auditrapport 2016 Dienst Justitiële Inrichtingen |
| Uitgebracht aan | Hoofddirecteur DJI |
| Datum | 30 maart 2017 |
| Kenmerk | 2017-0000069370 |

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Samenvatting | 4 |
| 2 | Controle van de financiële overzichten | 6 |
| 2.1 | Inleiding | 6 |
| 2.2 | Goedkeurende controleverklaring | 6 |
| 2.3 | Veel correcties nodig in het afsluitproces financiële administratie | 6 |
| 2.4 | Veel correcties aangeleverd door afdeling Audit | 7 |
| 2.5 | Balansdossier van divisie Forensische Zorg van voldoende kwaliteit | 7 |
| 3 | Financieel en materieelbeheer | 8 |
| 3.1 | Inleiding | 8 |
| 3.2 | Periodieke afsluitingen financiële administratie verbeterd, maar vraagt nog de nodige aandacht | 8 |
| 3.3 | Effecten van de verbetermaatregelen IUC DJI zichtbaar | 8 |
| 3.3.1 | Stelsel van beheersmaatregelen IUC DJI voldoende effectief | 8 |
| 3.3.2 | Onrechtmatigheden gedaald ten opzichte van 2015 | 9 |
| 3.4 | Interne controle op prestatie en tarieven onvoldoende | 9 |
| 3.5 | Financieel beheer forensische zorg verbeterd | 10 |
| 3.5.1 | Kosten forensische zorg van particuliere zorgaanbieders beheersbaar gemaakt | 10 |
| 3.5.2 | DBBC-administratie Rijksklinieken nog niet op orde | 10 |
| 3.5.3 | Goedkeurende controleverklaringen voor de particuliere zorginstellingen | 10 |
| 3.6 | Afstemming met Rijksvastgoedbedrijf over huisvestingskosten verloopt moeizaam | 11 |
| 3.7 | Schattingen zijn volledig, juist en consistent met voorgaand boekjaar | 11 |
| 3.8 | Personeelsbeheer voldoet in opzet, maar de uitvoering vraagt aandacht | 11 |
| 3.9 | Betaalprocedure niet geheel nageleefd | 12 |
| 3.10 | Betaalgedrag voldoet niet aan de rijksbrede norm | 12 |
| 3.11 | Autorisatiebeheer op orde; aandacht nodig voor 'vakantieregels' | 12 |
| 3.12 | Crediteuren stambeheer centraal ingericht en daarmee goed belegd | 13 |
| 3.13 | Activa-inventarisaties zijn van onvoldoende niveau | 13 |
| 4 | Beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie reconstrueerbaar met uitzondering van bezettingscijfers | 14 |
| 4.1 | Inleiding | 14 |
| 4.2 | Beleidsinformatie met uitzondering van bezettingscijfers reconstrueerbaar | 14 |
| 4.3 | Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 14 |
| 5 | Overige onderwerpen | 15 |
| 5.1 | Inleiding | 15 |
| 5.2 | IT-bevindingen forensische zorg applicaties | 15 |
| 5.2.1 | Beheerders hebben mutatierechten op de database | 15 |
| 5.2.2 | Geen (aantoonbare) monitoring | 16 |
| 5.2.3 | Er wordt geen periodieke kwetsbaarheidscans uitgevoerd | 16 |
| 5.2.4 | Aandachtspunten in back-up/recovery | 16 |
| 5.3 | Informatiebeveiliging vraagt op onderdelen aandacht | 16 |
| 5.4 | Mogelijke vennootschapsbelastingplicht | 16 |
| 5.5 | Wij kunnen steunen op de werkzaamheden van afdeling Audit | 17 |
| 6 | Ondertekening | 18 |

1 Samenvatting

Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van onze controles en onderzoeken in het kader van onze wettelijke taak over 2016 bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit rapport is opgesteld voor de hoofddirecteur DJI en de Directeur-Generaal Straffen & Beschermen en wordt ook verstrekt aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het rapport wordt verder toegezonden aan de Algemene Rekenkamer.

Financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de jaarrekening 2016 van het agentschap DJI. Dat houdt in dat de in de jaarrekening opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering.

Maatregelen geïmplementeerd om financieel beheer te verbeteren

In 2016 heeft de DJI diverse maatregelen geïmplementeerd om de gerapporteerde bevindingen over 2015 van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer te verbeteren. Wij constateren dat een groot deel van de beheersmaatregelen is geïmplementeerd. Zo is het inkoopbeheer bij de DJI structureel op orde gebracht. De kosten inkoop forensische zorg zijn beheersbaar gemaakt. Het afsluitproces financiële administratie wordt steeds meer een routinematig proces. Wij zien een kwaliteitsverbetering bij de periodieke afsluitingen door de kanteling van bedrijf naar activiteit waarbij kennis en interne controles worden gebundeld per aandachtsgebied. Tegelijkertijd constateren wij dat er nog teveel fout gaat bij de initiële vastlegging in de financiële administratie. Veel correcties zijn noodzakelijk om te borgen dat de DJI het hele jaar door kan beschikken over managementinformatie die voldoende actueel en betrouwbaar is en dat waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

Weinig voortgang zien wij op de interne controle op prestatie / tarieven en de afstemming met het Rijksvastgoedbedrijf. De interne controle op prestatie en tarieven is net als in 2015 onvoldoende. Ondanks dat in 2016 een procedurebeschrijving is opgesteld inzake 'prestatie verklaren' is het effect hiervan nog niet zichtbaar. Daarnaast wordt er niet zichtbaar op de juistheid van tarieven gecontroleerd.

De afstemming met het Rijksvastgoedbedrijf verloopt moeizaam waardoor het risico bestaat dat de huisvestingskosten onvolledig worden verantwoord. De informatievoorziening vanuit het Rijksvastgoedbedrijf over de oplevering van projecten dient volgens de DJI te worden verbeterd. Het betreft voornamelijk informatie met betrekking tot de oplevering van projecten.

Totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

In het proces van totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en bedrijfsvoering zijn voldoende maatregelen getroffen die de reconstrueerbaarheid van dit proces waarborgen. Een uitzondering hierop zijn de bezettingscijfers van de capaciteit van de inrichtingen die worden bewerkt op het hoofdkantoor. Deze zijn niet reconstrueerbaar door voornamelijk de handmatige bewerkingen die in Excel plaatsvinden.

Informatiebeveiliging vraagt op onderdelen aandacht

Het is primair van belang om vast te stellen dat er geen ongecontroleerde wijzigingen op de systemen of op de onderliggende data kunnen worden doorgevoerd en dat de beveiliging van de systemen op orde is. Wij constateren dat de DJI op het gebied van informatiebeveiliging nog risico's loopt. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door gebrek aan monitoring.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

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

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een opdracht zijn overeengekomen. De ministerraad heeft op 19 februari 2016 een beleidslijn vastgesteld voor het openbaar maken van rapporten van de ADR. Op grond daarvan zal de minister van Veiligheid en Justitie dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 17 mei 2017, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl)¹.

¹ De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

2 Controle van de financiële overzichten

2.1 Inleiding

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

De in 2016 gerealiseerde kosten bedroegen €2.247 mln. (2015: €2.254 mln.) en de opbrengsten €2.350 mln. (2015 €2.315 mln.).

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de jaarrekening als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden (van de totale baten).

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

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

2.2 Goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de jaarrekening 2016 van het agentschap DJI van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de controleverklaring hebben wij benadrukt dat de rubricering van apparaat- en programmakosten in de staat van baten en lasten voor sommige kosten subjectief is. Deze aangelegenheid doet geen afbreuk aan ons oordeel.

Wij zijn van mening dat de andere informatie:

- Niet strijdig is met de in de jaarrekening opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat.
- Alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften.

2.3 Veel correcties nodig in het afsluitproces financiële administratie

Om te komen tot een jaarrekening die voldoende betrouwbaar is, waren veel correcties in de financiële administratie noodzakelijk. De DJI heeft conform de afspraken met de DFEZ het balansdossier op 7 februari 2017 opgeleverd (na correctieronde 1). De ADR is op 8 februari 2017 gestart met de eindejaarscontrole. Echter de werkzaamheden waren nog niet volledig afgerond door de DJI. Dit heeft de concernadministratie zelf ook geconstateerd. Op 23 februari 2017 zijn conform afspraak de correctieboekingen met betrekking tot de inkoop forensische zorg geboekt, maar er zijn in correctieronde 2 nog meer correcties geboekt (2.180 regels). Vervolgens heeft de concernadministratie op 27 februari 2017 de concept jaarrekening opgeleverd. Deze jaarrekening was nog niet voldoende betrouwbaar. Er waren nog meer correcties nodig (179 regels) voor onder meer de jaarrekeningposten: nog te betalen kosten, nog te ontvangen bedragen, de voorzieningen en de kosten inkoop forensische zorg. Op vrijdag 3 maart 2017 heeft

² De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2017.

de concernadministratie correctieronde 3 uitgevoerd en op woensdag 8 maart 2017 heeft de DJI de definitieve jaarrekening opgeleverd.

Doordat er na aanvang van onze controle nog twee correctieronden volgden met een groot aantal correcties, zijn wij niet in staat geweest om onze controle efficiënt uit te voeren. Zo moesten wij bijvoorbeeld aansluitingen van jaarrekeningposten opnieuw maken en vaststellen of correcties juist zijn verwerkt. Dit kostte ontzettend veel tijd. Als maatregel om de correcties zo efficiënt mogelijk te controleren heeft de DJI een deltagedossier aangemaakt voor correctieronde 2 en 3. Dit heeft ons goed geholpen om de correcties te beoordelen.

Tot slot hebben wij vastgesteld dat in ieder geval één voorgestelde correctie niet is geboekt in de financiële administratie. Het betreft een correctie die is aangedragen door de divisie Forensische Zorg. Hiervoor hebben wij een fout van €1,9 mln. opgenomen in de foutevaluatie. De kosten waren te hoog opgenomen.

Wij adviseren de DJI om te onderzoeken hoe zij het afsluitproces kunnen versnellen om eerder tot een voldoende betrouwbare jaarrekening te komen. Overweeg de financiële administratie eerder af te sluiten en correctieboekingen eerder te boeken. Breng in kaart wat de oorzaak is van het grote aantal correctieboekingen en probeer dit aantal terug te dringen. De kwaliteit van de primaire vastleggingen moet worden verbeterd. Ga na waarom de correctieboeking van de divisie Forensische Zorg niet is geboekt en wat de oorzaak hiervan is.

2.4 Veel correcties aangeleverd door afdeling Audit

Door de afdeling Audit zijn tijdens de eindejaarscontrole nog veel fouten geconstateerd die conform het 'Three Lines of Defense model' al eerder in de lijn geconstateerd hadden moeten worden. Het uitgangspunt van dit model is dat het lijnmanagement (eerste lijn) verantwoordelijk is voor de (operationele) processen inclusief de interne controle. Waar nog niet voldoende kan worden gesteund op de eerste lijn is stafondersteuning (tweede lijn) op zijn plaats. De verbijzonderde interne controle is te duiden als een tweedelijnsactiviteit. Het SSC vervult bij de jaarafsluiting de verbijzonderde interne controle. De interne auditfunctie zou als derde lijnsfunctie de effectiviteit van de eerste en tweede lijn dienen te beoordelen. Gezien het aantal fouten dat afdeling Audit constateert, werken de eerste en tweede lijn nog niet voldoende effectief.

2.5 Balansdossier van divisie Forensische Zorg van voldoende kwaliteit

Het balansdossier van de divisie Forensische Zorg was ultimo 2016 van voldoende kwaliteit. Het balansdossier is eind februari opgeleverd. Aan de hand van de toelichting bij dit dossier konden wij de controle goed uitvoeren. Niet in alle gevallen was de onderbouwing adequaat. In de foutevaluatie hebben wij hiervoor €2,1 mln. aan fouten en €3,0 mln. aan onzekerheden opgenomen. Een aandachtspunt is de specificatie van de kosten en afrekeningen van oude jaren.

3 Financieel en materieelbeheer

3.1 Inleiding

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving³. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en overigens zo doelmatig mogelijk moet worden ingericht.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van deze processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2016 de volgende processen voor nader onderzoek geselecteerd: het verantwoordingsproces (inclusief de tussentijdse afsluitingen), het inkoopproces, de forensische zorg en het huisvestingsproces. Daarnaast hebben wij de voorzieningen, het personeelsbeheer en het betaalproces beoordeeld. Voorts hebben wij aandacht besteed aan het beheer van autorisaties en stamgegevens van het financiële systeem Leonardo.

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

3.2 Periodieke afsluitingen financiële administratie verbeterd, maar vraagt nog de nodige aandacht

In 2016 heeft de DJI diverse inspanningen verricht om het proces van periodieke afsluitingen van de financiële administratie te verbeteren. Met de kanteling van bedrijf naar aandachtsgebied heeft het SSC ingezet op het bundelen van kennis en het uitvoeren van interne controles per aandachtsgebied. Hiermee is het balansdossier meer uniform, omdat onderwerpen centraal zijn opgeleverd in plaats van per bedrijf. De toegankelijkheid van de balansdossiers is verbeterd, doordat de relatie tussen de recapitulaties, specificaties en brondocumenten is vastgelegd. Ook heeft de concernadministratie een afsluitmemorandum opgesteld met de belangrijkste aandachtspunten. Er is een zekere mate van routine ontstaan in het uitvoeren van de viermaandelijke afsluitmomenten (tertaal afsluitingen) van de financiële administratie.

Tegelijkertijd constateren wij dat er nog teveel fout gaat bij de primaire vastlegging in de financiële administratie. De kwaliteit van de primaire vastlegging dient te worden verbeterd. Nu zijn er nog veel correcties noodzakelijk (zie ook paragraaf 2.3) om te borgen dat de DJI het hele jaar door kan beschikken over managementinformatie die voldoende actueel en betrouwbaar is en dat waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

3.3 Effecten van de verbetermaatregelen IUC DJI zichtbaar

In 2016 zijn de effecten van de verbetermaatregelen van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) van de DJI zichtbaar. De beheersmaatregelen van het IUC zijn voldoende effectief en de onrechtmatigheden laten een dalende trend zien.

3.3.1 Stelsel van beheersmaatregelen IUC DJI voldoende effectief

³ Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de *Baseline financieel en materieel beheer* van het ministerie van Financiën.

De Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbestedingen (CREA) verricht goed werk. Inkoopdossiers zijn tijdig en voldoende kritisch beoordeeld. Alle door ons gecontroleerde inkoopdossiers die onrechtmatigheden bevatten waren reeds door de CREA opgemerkt. Daarbij merken wij op dat de inkoopdossiers vrijwel altijd volledig waren en dat wij slechts beperkt aanvullende stukken moesten opvragen.

Wij hebben de werking van de beheersmaatregelen over geheel 2016 vastgesteld. De rechtmatigheidstoets heeft niet in alle gevallen goed gewerkt. Deze problematiek doet zich voornamelijk voor bij de inhuur van externen. Wij hebben bij twee posten (van de 25) vastgesteld dat de minicompentie op basis van de aanwezige stukken goed is uitgevoerd, maar dat inhoudelijk niet conform de aanbestedingswet is gehandeld. Het IUC DJI zal in de toekomst de rechtmatigheidstoets bij externe inhuur kritischer uitvoeren door het werk beter te verdelen tussen de senior adviseurs.

Wij adviseren de DJI de bewustwording over aanbestedingsregels bij externe inhuur bij de diverse inrichtingen te verhogen, door de bedrijven beter voor te lichten. Daarnaast kunnen de inkopers die betrokken zijn bij externe inhuur door een kritische en zakelijke houding naar de bedrijven te tonen het onrechtmatig handelen door de bedrijven voorkomen.

3.3.2 *Onrechtmatigheden gedaald ten opzichte van 2015*

Het bedrag aan onrechtmatige inkopen is gedaald van €17 miljoen in 2015 naar €12 miljoen in 2016. De 'taskforce beïnvloedbare onrechtmatigheden' heeft hierin goed werk verricht. Over 2016 zijn naar aanleiding van herstelacties van de taskforce dossiers aangevuld. Hierdoor is een bedrag van €6,5 miljoen aan onrechtmatigheden voorkomen. Tevens hebben preventieve maatregelen bijgedragen aan het beperken van de hoeveelheid onrechtmatigheden. Naast externe inhuur (30% van de onrechtmatigheden betreft inhuur) blijft de inkoop van grondstoffen voor de arbeid (goed voor 6% van de onrechtmatigheden) een aandachtspunt. Deze categorie inkopen verricht de DJI nu door middel van het uitzetten van opdrachten bij een aantal vaste leveranciers. Dit is een overgangsregeling totdat de DJI gebruik zal maken van een inkoopapplicatie die benodigd is voor een aantal dynamisch aankoopssystemen. De aanbesteding van de inkoopapplicatie was in 2016 nog niet afgerond. Wij hebben de overgangsregeling als onrechtmatig beoordeeld. De DJI is momenteel nog bezig met de aanschaf van de inkoopapplicatie. Hiervoor beschikt de DJI over een raamovereenkomst. Deze aanschaf dient zo spoedig mogelijk afgerond te worden. Dit zal naar verwachting leiden tot een verdere daling van de onrechtmatigheden in 2017.

3.4 **Interne controle op prestatie en tarieven onvoldoende**

Evenals in 2015 is de kwaliteit van de interne controle op de prestatie en tarieven onvoldoende. De interne controle op de onderbouwing van de prestatie (levering) en op de juistheid van de tarieven is belegd bij de inrichtingen (prestatieverklaarders). Wij constateren dat de onderbouwing van de prestatie in diverse gevallen onvoldoende is. De vastlegging van de onderbouwing in de financiële administratie wordt niet afgedwongen. Prestaties worden naar eigen inzicht van de prestatieverklaarder onderbouwd, met wisselende kwaliteit als gevolg. In 2016 is wel een procedurebeschrijving 'prestatie verklaren' opgesteld, maar het effect hiervan is nog niet zichtbaar.

Verder constateren wij dat de inrichtingen niet zichtbaar controleren op de juistheid van de tarieven. In de financiële administratie worden deze controles niet zichtbaar vastgelegd, waardoor niet is vast te stellen of deze controles zijn uitgevoerd. Het risico bestaat dat onjuiste tarieven in rekening worden gebracht en dat de DJI ten

onrechte deze facturen betaald. Dit risico doet zich voor bij facturen waar vooraf geen inkooporder voor is aangemaakt (financiële facturen).

Door bovenstaande gebreken in de interne beheersing hebben wij een onzekerheid ingeschat van circa €16 mln.

Wij adviseren de DJI de interne controle op de tarieven te beleggen bij het SSC-crediteuren. Overweeg om de onderbouwing van de prestatieverklaringen op te nemen in de financiële administratie.

3.5 Financieel beheer forensische zorg verbeterd

3.5.1 *Kosten forensische zorg van particuliere zorgaanbieders beheersbaar gemaakt*
Met de bekostiging van deze forensische zorg is circa €550 mln. gemoeid. Daarin is niet begrepen de kosten van de Rijks Psychiatrische Centra. In 2016 zijn er binnen de keten forensisch zorg onder meer de volgende maatregelen getroffen om deze kosten beheersbaar te maken:

- De DJI heeft het controleprotocol Omzetverantwoording Diagnose Behandelen en Beveiligings Combinaties (DBBC) aangepast in afstemming met de sectorcommissie voor de zorg (Coziek) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de ADR. Dit heeft geleid tot goedkeurende controleverklaringen bij de DBBCverantwoordingen bij alle particuliere zorgaanbieders.
- De drie reclasseringsorganisaties (3RO) hebben een verbeterplan 'realtime registreren' opgesteld om de primaire registratie in het systeem Informatievoorziening Forensische Zorg (IFZO) te verbeteren.
- De DJI is gestart met het uitvoeren van materiële en formele controles op de facturering van de zorgaanbieders.

Wij adviseren de Directeur-Generaal Straffen & Beschermen om de implementatie van het verbeterplan van de 3RO te monitoren en de effectiviteit hiervan te (laten) toetsen. Wij adviseren de DJI hierop toe te zien.

3.5.2 *DBBC-administratie Rijksklinieken nog niet op orde*
De interne beheersing inzake de DBBC-administratie van de Rijks Forensische Psychiatrische Centra en de Penitentiair Psychiatrische Centra was in 2016 nog niet op orde. Het ontbreekt aan actuele en uniforme procesbeschrijvingen en werkinstructies, waardoor verschillend wordt omgegaan met tijdregistratie van declareerbare zorg. De interne controles vinden niet gestructureerd plaats en controlebevindingen worden niet gedocumenteerd. Ook is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partners binnen de forensische zorg niet helder. Door het ontbreken van koppelingen tussen systemen vindt dubbele invoer van gegevens plaats, zijn er veel handmatige handelingen om het onderhanden werk te bepalen en is het nodig te werken met workarounds.

3.5.3 *Goedkeurende controleverklaringen voor de particuliere zorginstellingen*
De accountantscontrole van de financiële verantwoordingen van de particuliere zorginstellingen wordt uitgevoerd door openbare accountantskantoren. In het kader van het reviewbeleid van de divisie Forensische Zorg voert de ADR reviews uit op de kwaliteit van deze controles. In totaal hebben wij drie reviews uitgevoerd. Uit deze reviews komt naar voren dat de controlewerkzaamheden met voldoende diepgang zijn uitgevoerd. Op basis hiervan concluderen wij dat de divisie Forensische Zorg kan steunen op de controleverklaringen afgegeven bij de verantwoordingsdocumenten van de particuliere zorginstellingen.

3.6 Afstemming met Rijksvastgoedbedrijf over huisvestingskosten verloopt moeizaam

De afstemming over de huisvestingskosten verloopt moeizaam. De DJI heeft gekozen voor een systematiek waarbij facturen van het Rijksvastgoedbedrijf aan de directie Facilitair, Huisvesting en Inkoop (FHI) worden gestuurd. FHI controleert de facturen en stemt de bevindingen af met het Rijksvastgoedbedrijf. Vervolgens worden de facturen via de concernadministratie betaald. Begin maart 2017 ontdekte de concernadministratie dat facturen voor een bedrag van circa €4,6 mln. met betrekking tot 2014-2016 nog niet waren geboekt. Het risico bestaat dat de huisvestingskosten onvolledig worden weergegeven. Daarnaast geeft de DJI aan dat de informatievoorziening vanuit het Rijksvastgoedbedrijf over de oplevering van projecten aan de DJI (en justitiebreed) beter moet. De afdeling FHI heeft het RVB verzocht een prognose af te geven met betrekking tot de opleverdata van projecten. Op basis hiervan wordt de huidige Infralijst⁴ tot een workaround bewerkt door FHI en kan een globale kostendoorwerking over de komende jaren worden gegeven. Deze workaround is zeer arbeidsintensief en ook foutgevoelig door het gebruik van Excel. Op basis van onze controlebevindingen hebben wij een onzekerheid ingeschat van €1,0 mln.

Wij adviseren de FHI om gelijktijdig met de afstemming met het Rijksvastgoedbedrijf de concernadministratie op de hoogte te brengen van de nog te verifiëren facturen. Verder adviseren wij de DJI om bij het Rijksvastgoedbedrijf van alle lopende projecten een voortgangsoverzicht op te vragen, zodat DJI de volledigheid van de Infralijst kan beoordelen. De workaround kan op dat moment vervallen.

3.7 Schattingen zijn volledig, juist en consistent met voorgaand boekjaar

De jaarrekening bevat schattingselementen. Bij de DJI betreft dat voornamelijk de waardering van de post voorzieningen. De manier waarop de DJI deze schattingen heeft bepaald, hebben wij afgestemd met bureau vaktechniek van de ADR en is akkoord bevonden. Tevens hebben wij de schattingen beoordeeld en geconcludeerd dat deze volledig, juist en consistent zijn met voorgaand boekjaar met uitzondering van de berekening van een aantal componenten van de voorziening Van Werk Naar Werk. Uit onze controle blijkt dat bij de berekening van de componenten 'salarisgarantie' en 'aflopende toelage' ten onrechte geen rekening is gehouden met een opslag voor vakantiegeld, eindejaarsuitkering en sociale lasten. Dit heeft geleid tot een fout van €2,1 mln.

3.8 Personeelsbeheer voldoet in opzet, maar de uitvoering vraagt aandacht

Het personeelsbeheer voldoet in opzet aan de eisen. De DJI heeft het beheersinstrumentarium voldoende ingericht. DPMO monitort de voortgang en realisatie van het basiscontroleplan. Afdeling Audit voert controles uit op het personeelsbeheer op basis van risicoanalyse. Daarnaast is bij P-Direkt de "IC over de keten" ingericht.

In de uitvoering van het personeelsbeheer blijkt dat een aantal procedures nog niet goed worden nageleefd. In een aantal gevallen leidt dit ook tot financiële fouten en onzekerheden. Uit onze analyse blijkt dat het merendeel van de bevindingen wordt veroorzaakt bij de invoer van mutaties in het systeem P-Direkt door de DJI (en niet in de verwerking bij P-Direkt).

De belangrijkste bevindingen met een financiële consequentie zijn:

- Mogelijk onrechtmatig gebruik van betalingen vaste Toelage Onregelmatige Dienst (TOD). Onzekerheid van circa €2,3 mln. (rechtmatigheid).

⁴ Lijst met alle huisvestingsprojecten.

- Aansluitverschil tussen de personele kosten volgens P-Direkt en Leonardo. Onzekerheid van circa €1,5 mln.
- Aansluitverschil verlofuren volgens SP-Expert en P-Direkt. Fout van circa €0,4 mln.
- Onzekerheid over studiekosten en overige declaraties (via P-Direkt) doordat bonnen ontbreken. Onzekerheid van circa €0,4 mln.

Per 1 januari 2016 is een deel van de verbijzonderde interne controle overgedragen vanuit de DJI aan P-Direkt (IC over de keten). Bij P-Direkt is door diverse oorzaken in de loop van 2016 vertraging opgetreden in de uitvoering van deze interne controles. De consequentie hiervan is dat de DJI in 2016 in een laat stadium werd geïnformeerd over de kwaliteit van de interne beheersing op de personele processen en dat niet tijdig kon worden bijgestuurd als er afwijkingen in de personele processen waren. Uiteindelijk heeft P-Direkt de achterstand ingelopen. De kwaliteit van de door P-Direkt uitgevoerde controles is voldoende. Ondanks de uitbesteding van de IC over de Keten blijft de DJI zelf eindverantwoordelijk voor het personeelsbeheer. Het is daarom van belang om vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie heldere en zakelijke afspraken te maken met P-Direkt over wederzijdse verantwoordelijkheden, kwaliteit van de dienstverlening, en de informatievoorziening daarover.

3.9 Betaalprocedure niet geheel nageleefd

In het kader van de overstap van de Royal Bank of Scotland naar de ING Bank hebben wij het betaalproces onderzocht. Applicaties die wij in het onderzoek hebben betrokken zijn: Leonardo, APRO, IBP en IBC. Wij hebben geconstateerd dat de DJI de betaalprocedure van de DFEZ niet geheel naleeft. Bij de DJI worden de betaalbatches goedgekeurd in de IBP applicatie van de ING Bank door deze te vergelijken met het betaalvoorstel in Leonardo. Echter zonder daarbij het APRO betaalbestand te gebruiken waar het hashtotaal (SHA 256) op staat. De controle op hashtotalen heeft in 2016 niet plaatsgevonden. Het risico bestaat dat er onjuiste en onrechtmatige betalingen plaatsvinden. De mogelijkheid bestaat immers dat technisch beheerders van het SSC-ICT Haaglanden wijzigingen aanbrengen in het betaalbestand zonder dat de DJI dat constateert. Wij hebben overigens geen aanwijzingen dat onjuiste en onrechtmatige betalingen zich hebben voorgedaan. Om de integriteit van betaalbestanden vast te stellen dient gebruik te worden gemaakt van een hashtotaal. De DJI heeft dan ook vanaf medio februari 2017 de controle op hashtotalen ingevoerd waarmee het betaalproces verbeterd is.

3.10 Betaalgedrag voldoet niet aan de rijksbrede norm

In de managementparagraaf heeft de DJI opgenomen dat zij niet voldoet aan de rijksbrede norm van 95% voor het tijdig binnen 30 dagen betalen van facturen. De DJI rapporteert over 2016 een cumulatief percentage van 87%. De wijze waarop dit percentage justitiebreed wordt gemeten, zijnde het verschil tussen moment waarop de facturen worden ingeboekt in Leonardo en het betaalmoment in Leonardo, geeft een verkeerd beeld. Deze methode werkt alleen als facturen bij binnenkomst op de postkamer worden gedateerd met een ontvangststempel, de facturen binnen één werkdag in Leonardo worden geregistreerd en fout geadresseerde facturen direct worden teruggezonden. Daarnaast dient bij het betalen rekening gehouden te worden met de verwerkingstijd bij de bank. Indien het percentage wordt berekend conform de circulaire "Rapportage over tijdigheid van betalen" van de DFEZ dan betaald DJI naar schatting 74% van de facturen binnen 30 dagen.

3.11 Autorisatiebeheer op orde; aandacht nodig voor 'vakantieregels'

Het autorisatiebeheer met betrekking tot de financiële administratie (Leonardo) is op orde. Een aandachtspunt is het monitoren van de toegekende autorisaties en het tijdig opschonen hiervan. Wij constateren dat de DJI in 2016 een opschoonactie heeft gehouden op functiewijzigingen en uitdiensttredingen. Bij de DJI ligt de verantwoordelijkheid voor het tijdig en juist aanvragen, wijzigen en

intrekken van autorisaties bij het management. Team Functioneel Beheer Leonardo verwerkt de mutaties op basis van getekende aanvraagformulieren van het management.

Verder hebben wij geconstateerd dat regelmatig gebruik wordt gemaakt van het (tijdelijk) overdragen van systeemrechten aan andere medewerkers ('vakantieregels'). Dit heeft in sommige gevallen geleid tot het doorbreken van functiescheidingen in Leonardo. Uit aanvullend onderzoek wat is uitgevoerd door de DFEZ is overigens gebleken dat zich hierbij geen onrechtmatigheden hebben voorgedaan, omdat de betrokken medewerkers hier integer mee zijn omgegaan.

Wij adviseren de DFEZ te monitoren op de (tijdelijke) overdracht van systeemrechten en na te gaan of het systeemtechnisch mogelijk is hieruit voortvloeiende functiedoorbrekingen te voorkomen. Wij adviseren de DJI om periodiek te controleren op de handhaving van de mandatering, zoals beschreven in de beheerprocedure autorisaties Leonardo.

3.12 Crediteuren stambeheer centraal ingericht en daarmee goed belegd

Om de kwetsbaarheden inzake fraudegevoeligheid en de risico's op mogelijke foutieve betalingen beheersbaar te maken is het beheer van de stamgegevens crediteuren begin 2016 centraal belegd bij de DJI en het OM. Hiermee is de procedure voor het aanmaken en wijzigen van de stamgegevens aangescherpt. Wij hebben vastgesteld dat deze procedure goed wordt gevolgd. Eind 2016 is de DJI gestart om een deel van de controle (match met IBAN gegevens) door de ING uit te laten voeren. Wij hebben het bestaan van deze maatregelen vastgesteld en zullen in 2017 de werking hiervan testen.

3.13 Activa-inventarisaties zijn van onvoldoende niveau

In het kader van activabeheer hebben wij enkele activa-inventarisaties bijgewoond. Van circa 20% van de activa kon de DJI niet vaststellen welke activa op de inventarisatielijsten staan. Dit wordt veroorzaakt doordat activa niet uniek genummerd is. De barcodes en ruimtenummers die op de tellijsten staan zijn afkomstig van een oude systematiek. Barcodes en ruimtenummers worden niet meer gebruikt.

Bovendien hebben wij vastgesteld dat de verstrekte inventarisatielijsten niet volledig zijn. Wij troffen activa aan die niet op de tellijst stonden, terwijl deze wel tot de betreffende categorie behoorden. Daarnaast ontbreekt een zichtbare aansluiting tussen de inventarisatielijsten en het grootboek.

Wij adviseren de DJI om onderstaande acties door te voeren:

- Maak een zichtbare aansluiting tussen de inventarisatielijsten en het grootboek voordat de inventarisatielijsten aan de inrichtingen en diensten worden verstrekt.
- Overweeg het invoeren van een nieuwe barcodesystematiek voor de registratie van de activa. Het introduceren van scanapparatuur kan bijdragen tot het efficiënt uitvoeren van de activa-inventarisatie.

4 Beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie reconstrueerbaar met uitzondering van bezettingscijfers

4.1 Inleiding

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële verantwoordingsinformatie op een deugdelijke (dat wil zeggen ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen⁵.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Op basis daarvan hebben wij in 2016 de doelmatigheidsindicatoren capaciteit- en bezettingscijfers voor nader onderzoek geselecteerd.

4.2 Beleidsinformatie met uitzondering van bezettingscijfers reconstrueerbaar

Wij hebben vastgesteld dat in het totstandkomingsproces voldoende maatregelen zijn getroffen om de reconstrueerbaarheid van dit proces te waarborgen met uitzondering van de bezettingscijfers van capaciteit van de inrichtingen die worden bewerkt op het hoofdkantoor. Uit een vervolgonderzoek van afdeling Audit naar de totstandkoming van de bezettingscijfers op het hoofdkantoor blijkt dat er in 2016 eerste stappen zijn gezet ter verbetering. Zo zijn informatie-eigenaren aangewezen/vastgesteld per op te leveren indicator. Ook wordt gewerkt aan het koppelen van de in gebruik zijnde primaire systemen aan Metis (datawarehouse), maar het is nog niet zover dat Metis kan worden gebruikt voor het opleveren van bezettingscijfers. Er zijn werkbeschrijvingen opgesteld, maar een actuele en volledige AO/IB beschrijving ontbreekt nog. Het is in onvoldoende mate mogelijk om eenvoudig / geautomatiseerd te controleren of informatie juist en volledig is. Data uit een rapportagetool (Qlikview) wordt overgetikt in Excel. Hierbij wordt enkel gesteund op de eigen controle van de functionaris. Excel brengt beperkingen met zich mee. Doorgevoerde aanpassingen en/of correcties zijn niet meer inzichtelijk. Ook kan het voorkomen dat door verlate verwerking in de bronsystemen de eerder berekende cijfers niet meer correct zijn. Beide maken het totstandkomingsproces achteraf beperkt reconstrueerbaar.

4.3 Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Het totstandkomingsproces van de managementparagraaf is door de DJI gestructureerd en controleerbaar vastgelegd in een dossier. In het dossier is de onderbouwing voor de inhoud van de managementparagraaf opgenomen. Het totstandkomingsproces van de managementparagraaf van de DJI vindt bottom-up plaats. De DJI heeft de kaders vanuit de DFEZ specifiek gemaakt voor de DJI-organisatie. De divisies, inrichtingen, landelijke diensten en stafdiensten hebben de instructies opgevolgd. Alle verantwoordelijken binnen de DJI zijn duidelijk betrokken in het totstandkomingsproces.

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

⁵ Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2017.

5 Overige onderwerpen

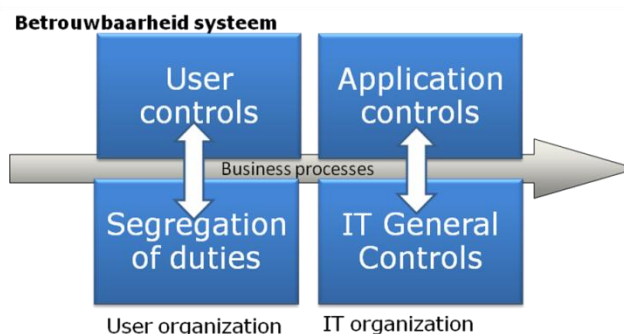
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

- IT-bevindingen forensische zorg applicaties.
- Informatiebeveiliging vraagt op onderdelen aandacht.
- Mogelijke vennootschapsbelastingplicht.
- De samenwerking met afdeling Audit verloopt effectief.

5.2 IT-bevindingen forensische zorg applicaties

Wij hebben onderzoek gedaan naar de General IT Controls⁶ (GITC) bij het SSC-I van de DJI met betrekking tot het beheer van de applicaties FCS en IFZO. Een gedegen inrichting van de General IT-controls en functiescheidingen zien wij als randvoorwaardelijk om op de systemen te kunnen steunen. Het is primair van belang om vast te stellen dat er geen ongecontroleerde wijzigingen op de systemen of op de onderliggende data kunnen worden doorgevoerd en dat de beveiliging van het systeem op orde is. Met autorisatiebeheer wordt de functiescheiding geborgd. In onderstaande figuur wordt dit gevisualiseerd.



Wij hebben de volgende beheerprocessen onderzocht: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up/recovery. Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen:

- Beheerders hebben mutatierechten op de database.
- Geen (aantoonbare) monitoring.
- Er wordt geen periodieke kwetsbaarheidscans uitgevoerd.
- Aandachtspunten in back-up/recovery.

5.2.1 *Beheerders hebben mutatierechten op de database*

De applicatiebeheerders van SSC-I DJI hebben via de in de SQL Developer geconfigureerde verbindingen mutatierechten op de productiedatabase. Deze mutaties worden niet gelogd. Het risico bestaat dat beheerders (niet traceerbaar) gegevens in de productiedatabase aanpassen. De beheerders hebben beschikking over omvangrijke autorisaties. Om het risico van onrechtmatige wijzigingen tot een minimum te beperken, kan logging en monitoring van mutaties waarborgen bieden.

Wij adviseren het SSC-I DJI om over te gaan op tooling waarbij logging mogelijk is.

⁶ General IT Controls zijn de algemene beheersmaatregelen die van belang zijn om de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking te kunnen waarborgen.

5.2.2 *Geen (aantoonbare) monitoring*

Periodieke controle en monitoring op de onderzochte beheerprocessen zijn niet ingericht of worden niet uitgevoerd. Dit leidt tot onderstaande risico's:

- Ongeautoriseerde wijzigingen (wijzigingenbeheer). Het proces van wijzigingsbeheer is ingericht en wordt nageleefd. Wijzigingen worden na goedkeuring doorgevoerd. Monitoring op doorgevoerde ongeautoriseerde wijzigingen is niet ingericht. Dit in relatie tot het niet monitoren van toegang door de applicatiebeheerder verhoogt het risico van ongeautoriseerde wijzigingen.
- Incidenten worden niet vroegtijdig gesignaleerd (beveiliging van componenten). Het SSC-I DJI heeft inzicht in het IT landschap. De beveiliging van de componenten is ingericht en geïmplementeerd. De implementatie van tooling staat gepland voor 2017, zodat monitoring van het netwerkverkeer en IT componenten kan plaatsvinden.

Wij adviseren het SSC-I DJI om aan de procedurebeschrijving van het wijzigingsproces een paragraaf toe te voegen over het periodiek monitoren van ongeautoriseerde wijzigingen.

5.2.3 *Er wordt geen periodieke kwetsbaarheidscan uitgevoerd*

Het SSC-I DJI voert geen periodieke controle uit op kwetsbaarheden van de systemen FCS en IFZO op de productieomgeving. Het SSC-I DJI heeft een afdeling Security Operations Center (SOC) die verantwoordelijk is voor alle security zaken. Deze voert bij nieuwe releases pentesten uit en incidenteel een kwetsbaarheden scan uit.

Wij adviseren het SSC-I DJI periodiek een kwetsbaarheidscan uit te voeren op de productieomgeving van FCS en IFZO zodat eventuele risico's tijdig kunnen worden gesignaleerd.

5.2.4 *Aandachtspunten in back-up/recovery*

Back-up/recovery is momenteel afgestemd op het beheerproces en niet op de vereisten van back-up/recovery voor de financiële administratie. Het SSC-I DJI heeft nog geen beleidsdocument voor het proces back-up/recovery. Er is een traject in gang gezet om beleid voor back-up/recovery te beschrijven. De normen ten aanzien van het op een veilige locatie bewaren en periodiek testen van het terugzetten van een back-up konden niet worden getoetst.

Wij adviseren het SSC-I DJI het traject om beleid te maken voor back-up/recovery voort te zetten in 2017. En na afronding van het beleid, een test uit te voeren op bijvoorbeeld de effectiviteit van de maatregelen.

5.3 **Informatiebeveiliging vraagt op onderdelen aandacht**

Wij hebben in 2016 onderzoek gedaan naar de ICT-infrastructuur. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat de DJI risico's loopt op het gebied van netwerkbeveiliging. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat er geen adequate logging en monitoring plaatsvindt en anderzijds doordat de DJI afhankelijk is van het gebruik van Justitienet. Het SSC-I DJI is zich bewust van deze risico's. Wij hebben begrepen van het SSC-I DJI dat zij momenteel bezig zijn met de vervanging van de huidige security-tooling inclusief het vervangen van het huidige Security Incident and Event Monitoring (SIEM).

5.4 **Mogelijke vennootschapsbelastingplicht**

De DJI heeft onder de niet uit de balansbijkende verplichtingen opgenomen dat zij mogelijk een vennootschapsbelastingplicht (VPB-plicht) heeft. De DJI vormt samen met andere VenJ onderdelen een fiscale eenheid in het kader van de VPB. De DJI onderzoekt thans met de DFEZ en een fiscalist of de DJI ook

daadwerkelijk VPB-plichtig is. Indien de DJI VPB-plichtig is, dient het een VPB-last op te nemen als schuld aan het moederdepartement. Het ministerie van Veiligheid en Justitie neemt de totale VPB-last op als schuld aan de fiscus (verplichting in de saldibalans). Eventuele correcties / effecten in de VPB-positie van het moederdepartement zullen dan met de DJI verrekend worden. Wij zullen het VPB-dossier in 2017 verder beoordelen.

5.5 Wij kunnen steunen op de werkzaamheden van afdeling Audit

Bij onze jaarrekeningcontrole hebben wij, zoveel als vaktechnisch mogelijk is, gebruik gemaakt van de door de afdeling Audit van de DJI uitgevoerde werkzaamheden. Tijdens de controle 2016 hebben wij met afdeling Audit onder meer gesproken over het interne controleplan, onze controleaanpak, de interne auditrapportages (managementletters), meldingen van fraude en ons interim-auditrapport. Door een open en constructieve opstelling verloopt de samenwerking effectief.

Om te kunnen steunen op de werkzaamheden van afdeling Audit hebben wij 1) de objectiviteit en 2) de deskundigheid van de interne auditors beoordeeld en hebben wij getoetst of afdeling Audit 3) een systematische en gedisciplineerde benadering, met inbegrip van kwaliteitscontroles, heeft toegepast. Wij zijn van mening dat afdeling Audit stappen heeft gezet om aan al deze drie criteria te voldoen. Aandachtspunten zijn:

- De organisatorische plaats van afdeling Audit in de organisatie. Idealiter is de interne auditfunctie organisatorisch opgehangen onder de hoofddirectie.
- Aantoonbare deskundigheid op het gebied van controle en financiële verslaggeving door middel van het lidmaatschap van een professionele beroepsgroep (RA/RE/RO).

Door de scheiding van de verantwoordelijkheden binnen de bedrijfsvoering (stafdirecties, landelijke diensten en decentrale onderdelen) kunnen wij conform ons controleplan gebruikmaken van de werkzaamheden van afdeling Audit bij onze oordeelsvorming. Wij hebben een reperformance en reviews uitgevoerd op de controle van de personele uitgaven en de factuurcontrole inkopen. Voor de eindejaarscontrole vormen wij ons een zelfstandig oordeel op basis van de aangeleverde en intern beoordeelde balansdossiers door Concernadministratie en afdeling Audit.

6 Ondertekening

Den Haag, 30 maart 2017

w.g. drs. M.A. Vissers RA

Auditmanager
Auditdienst Rijk

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