



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Auditrapport personele frictiekosten 2014

## Dienst Justitiële Inrichtingen

---

## Colofon

Titel	Auditrapport personele frictiekosten 2014 Dienst Justitiële Inrichtingen
Uitgebracht aan	Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen
Datum	13 februari 2015
Kenmerk	ADR 2014 1468

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
2.1	Aanleiding	7
2.2	Leeswijzer rapport	7
<b>3</b>	<b>Doel opdracht en verrichte werkzaamheden</b>	<b>8</b>
3.1	Doelstelling	8
3.2	Verrichte overeengekomen werkzaamheden	8
3.3	Verspreidingskring rapportage	9
<b>4</b>	<b>Bevindingen vastgestelde budget</b>	<b>10</b>
4.1	Inleiding	10
4.2	Budget personele frictiekosten Masterplan	10
4.3	Herijking personele frictiekosten DJI	10
<b>5</b>	<b>Bevindingen beheersing frictiekostenbudget</b>	<b>12</b>
5.1	Inleiding	12
5.2	Omgeving	12
5.2.1	Integriteit	12
5.3	Formulieren van doelstellingen	14
5.3.1	Doelstellingen	14
5.3.2	Aanpassing van de doelstellingen	15
5.4	Risicomanagement	15
5.4.1	Afspraken over risicomanagement	15
5.4.2	Risico-inventarisatie	16
5.4.3	Bewaken van risico 's	16
5.5	Beheersactiviteiten	16
5.5.1	Procedures, richtlijnen en handreikingen	16
5.5.2	Functiescheiding	18
5.6	Informatie en communicatie	19
5.6.1	Informatiebehoefte	19
5.6.2	Managementinformatie	19
5.6.3	Frequentie	20
5.6.4	Betrouwbaarheid	20
5.7	Bewaking	21
5.7.1	Monitoring	21
5.7.2	Managementafspraken	22
5.7.3	Controles	23
5.7.4	Bijsturing	23
<b>6</b>	<b>Ondertekening</b>	<b>24</b>
	<b>Bijlage 1: Managementreactie van de DJI</b>	<b>25</b>

# 1 Samenvatting

In dit rapport beantwoorden wij twee centrale vragen, namelijk:

1. In hoeverre is het vastgestelde budget van de personele frictiekosten gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar 2014?
2. Op welke wijze is de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten ingericht en geborgd? In hoeverre is verbetering mogelijk?

## *Vraag 1*

Wij kunnen geen inzicht geven in hoeverre het budget van € 259 miljoen is gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar van 2014.

In Masterplan 2.0 is de uitstroom van het aantal fte bijgesteld van 3.400 fte naar 2.000 fte en is het personele frictiekostenbudget bijgesteld van € 283 miljoen naar € 259 miljoen. Wij hebben vastgesteld dat het personele frictiekostenbudget van het Masterplan 2.0 niet naar verhouding is aangepast op basis van P (kosten) maal Q (aantal uitstroom). Het gevolg is dat de gehanteerde veronderstellingen en schattingen voor de berekening van het budget van € 259 miljoen niet is te relateren aan de gewijzigde uitgangspunten in het Masterplan 2.0. Als reden geeft de DJI aan dat ten tijde van het opstellen van het Masterplan veel onzekerheid was om tot een goede raming te komen van de personele frictiekosten. In overleg met de DGJS, de DFEZ en het ministerie van Financiën is het oorspronkelijke budget bijgesteld naar € 259 miljoen. Zonder een gedegen raming van de frictiekosten loopt de DJI het risico dat de DJI een tekort aan budget voor de uitvoering van het VWNW-beleid niet tijdig signaleert. Een nieuwe herijking van het frictiekostenbudget biedt de DJI houvast voor betere beheersing van de frictiekosten. Het is dan wel van belang dat de raming is gebaseerd op actuele veronderstellingen en schattingen die de DJI kan relateren aan de uitputting van het budget en nieuwe ontwikkelingen.

## *Vraag 2*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de DJI beleid heeft uitgewerkt voor de toekenning van de VWNW-voorzieningen. De geïnterviewden vinden dit beleid voldoende uitgewerkt en geven aan dat er binnen de DJI voldoende aandacht is voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik van personele frictiekosten.

Functiescheiding is aanwezig bij het toekennen van VWNW-voorzieningen, waarbij de werkzaamheden van het loket VWNW/SBF een preventieve werking hebben.

Uit ons onderzoek komen ook verbeterpunten naar voren. Verbeterpunten zijn de aspecten waarop de inrichting van de monitoring en control voor de toekenning en uitputting van het personele frictiekostenbudget afwijkt van het gehanteerde normenkader. De volgende verbeterpunten komen naar voren:

1. Het personele frictiekostenbudget voor de uitvoering van het VWNW-beleid is verdeeld over verschillende budgethouders, namelijk: het SSC DJI voor de uitvoeringskosten en de lijn voor de kosten van de vrijwillige fase. De DJI is voornemens het budget van de verplichte fase toe te wijzen aan de DPMO. Uit de interviews komt naar voren dat het budgetbeheer van de uitvoeringskosten door het SSC DJI goed verloopt. De lijn voert het budgetbeheer van de vrijwillige fase verschillend uit. Business controllers zijn

van wisselende kwaliteit en de DJI heeft niet gedetailleerd uitgewerkt op welke wijze en waarover de lijn zich moet verantwoorden met betrekking tot het VWNW-beleid. Bijvoorbeeld verantwoording afleggen over de geleverde VWNW-inspanningen en de gerealiseerde uitstroom van fte in relatie tot de uitputting van de personele frictiekosten.

Voor het budgetbeheer van de verplichte fase beschikt de DPMO volgens de geïnterviewden nog niet over een medewerker die voldoende kennis heeft voor een goede uitvoering van het budgetbeheer.

Verder heeft de DJI niet formeel vastgelegd wie de controlfunctie op het totale budget van de personele frictiekosten moet uitoefenen en op welke wijze. Op dit moment voert de DF&C samen met de DPMO de controlfunctie op het totale personele frictiekostenbudget uit.

2. De DJI heeft vastgelegd dat personele frictiekosten bestaan uit drie componenten: kosten voor VWNW-voorzieningen, salariskosten van verplichte kandidaten en de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid. Wij constateren dat een aantal kosten volgens afspraken wel ten laste komen van het personele frictiekostenbudget, maar niet onder bovengenoemde definitie vallen. Het gaat om de afkoop van de subsidierelatie Oldenkotte, de schadeclaim van G4S, de om-niet-detacheringen buiten de DJI en de medewerkers die langdurig ziek zijn of niet dienstbaar zijn aan de DJI. Als de DJI geen eenduidige definitie hanteert voor personele frictiekosten dan loopt de DJI het risico dat enerzijds het personele frictiekostenbudget zwaarder wordt belast dan geraamd en anderzijds dat de verantwoording over de uitputting van de personele frictiekosten niet volledig is.
3. De doelstellingen en de indicatoren zijn niet SMART gedefinieerd. Met name de meetbaarheid is een aandachtspunt. De DJI heeft niet per doelstelling en indicator vastgelegd welke gegevens nodig zijn voor de berekening ervan en op basis van welke informatiebronnen de gegevens moeten worden verkregen. De kans is aanwezig dat definities verschillend worden geïnterpreteerd. De informatie vanuit de geledingen van de DJI kan dan afwijken van wat op centraal niveau wenselijk is.
4. De doelstellingen en indicatoren zijn niet eenduidig opgenomen in de VWNW-rapportages. Uit de VWNW-rapportage blijkt niet duidelijk of deze specifiek is gericht op het Masterplan (2000 fte) of ook uitgaat van de eerdere en recente reorganisaties (3370 fte inclusief Masterplan). Het risico bestaat dat de DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en de stakeholders verkeerd informeert over de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het frictiekostenbudget. In interviews is overigens wel aangegeven dat de informatiebehoefte is afgestemd met de verschillende stakeholders. De informatiebehoefte is echter beperkt uitgewerkt. De DJI heeft bijvoorbeeld niet uitgewerkt wie wanneer over welke informatie moet beschikken.
5. De DJI heeft het personele frictiekostenbudget niet herijkt naar aanleiding van ontwikkelingen zoals de 'Breukelen-maatregelen'. Verder ontbreekt in de VWNW-rapportages een duidelijke vergelijking tussen realisatie en begroting. Dit geldt voor zowel de financiële informatie als ook voor de niet-financiële informatie. Het risico bestaat dat de DJI de voortgang van de realisatie van het VWNW-beleid niet goed kan bewaken in relatie tot de uitputting van het frictiekostenbudget.

6. De DJI heeft geen afspraken vastgelegd over het gebruik van budgetten van eerdere reorganisaties en hoe hiermee om te gaan in de verantwoording over het VWNW-beleid. Als de DJI ook budgetten van eerdere reorganisaties gebruikt ter bekostiging van de personele frictiekosten, geeft de uitputting van het personele frictiekostenbudget geen betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten. Een betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten is belangrijk om in de toekomst tot een nauwkeurige raming te komen.
7. Voor de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het personele frictiekostenbudget heeft de DJI geen specifiek risicomanagement ingericht. In de interviews is aangegeven dat de DJI de beheersing van de gesignaleerde risico's ad hoc aan de orde stelt in de betreffende overleggen. Een actueel overzicht van de geïnventariseerde risico's en de te treffen beheersmaatregelen op centraal niveau met betrekking tot het VWNW-beleid ontbreekt. De DJI dient na te gaan in hoeverre de huidige werkwijze van risicomanagement voldoet voor het VWNW, zodat de DJI de gewenste uitstroom realiseert binnen de kaders en kansen voor uitstroom benut.
8. De DJI heeft tussentijds geen volledig inzicht in de gerealiseerde uitputting van personele frictiekosten. De geledingen declareren kosten voor de vrijwillige fase aan het einde van het jaar middels een Bono. Aan het einde van het jaar is inzicht in de werkelijke uitputting van het personele frictiekostenbudget. De DJI dient te overwegen om de kosten tussentijds te verrekenen (reguliere P&C-cyclus). Ook dient de DJI te overwegen om de facturen van het Opleidingsinstituut voor de vrijwillige fase rechtstreeks ten laste te brengen van het personele frictiekostenbudget.
9. In interviews is aangegeven dat de DJI niet alle detacheringen registreert en dat om-niet detacheringen in de verplichte fase voorkomen wat niet is toegestaan volgens interne regelgeving. Dit leidt ertoe dat opbrengsten uit detacheringen niet volledig zijn en salariskosten ten onrechte drukken op het personele frictiekostenbudget.  
Hoe de DJI de volledigheid van de opbrengsten uit detacheringen bewaakt is niet duidelijk. De DJI heeft de monitoring op de opbrengsten uit detacheringen en doorlopende VWNW-voorzieningen nog niet formeel belegd en afspraken hierover zijn niet uitgewerkt en vastgelegd. Het is van belang dat de DJI periodiek nagaat of medewerkers nog wel terecht salarissuppletie of reistijdcompensatie ontvangen, omdat de situatie van medewerkers kan wijzigen en daarmee het recht op VWNW-voorzieningen. Ook is belangrijk om na te gaan of de lenende organisatie wel betaalt voor detacheringen en de DJI tijdig inspeelt op aflopende detacheringen (zorgen voor ander werk).
10. De DJI voert geen periodieke controles uit op de primaire registratie van VWNW-gegevens in de systemen Leonardo, P-Direkt en het MKB. Er bestaat onzekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie uit deze systemen waar de VWNW-rapportages op zijn gebaseerd.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding

In het definitieve Masterplan DJI is opgenomen dat de personele bezetting van DJI tussen eind 2012 en eind 2018 dient af te nemen met bijna 2.000 fte (exclusief voorgaande reorganisaties). Om de afname van het aantal fte daadwerkelijk te realiseren moeten conform het Masterplan in deze periode ongeveer 2.600 medewerkers 'mobiel worden'. De mobiliteitsbegeleiding van de medewerkers vindt plaats conform de binnen de sector Rijk van toepassing zijnde Van Werk Naar Werk (VWNW)-regeling.

De DJI zal frictiekosten maken om de beoogde reductie van het personeelsbestand en de daarvoor benodigde personele mobiliteit in financiële zin goed te kunnen faciliteren. In het Masterplan is een raming opgenomen van de personele frictiekosten. Bij de berekening van de personele gevolgen van het Masterplan is uitgegaan van de personele bezetting van de DJI van ultimo 2012.

De DJI heeft behoefte aan inzicht in de volledigheid en juistheid van het vastgestelde budget van de personele frictiekosten alsook de invulling van de monitoring en control op de uitputting van het budget. De ADR is gevraagd hierop een audit uit te voeren.

De afdeling audit van de DJI voert zelf een audit uit naar de besluitvorming en toekenning van voorzieningen inzake het VWNW-beleid. De uitputting van het budget valt buiten de scope van de audit van de DJI.

### 2.2 Leeswijzer rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 3: doel opdracht en verrichte werkzaamheden
- Hoofdstuk 4: bevindingen vastgestelde budget
- Hoofdstuk 5: bevindingen beheersing frictiekosten
- Hoofdstuk 6: Ondertekening
- Bijlage 1: managementreactie van de DJI op dit rapport.

## 3 Doel opdracht en verrichte werkzaamheden

### 3.1

#### **Doelstelling**

Het doel van de audit is tweeledig. Het eerste doel is inzicht geven in de juistheid en volledigheid van het vastgestelde budget van de personele frictiekosten in relatie tot de situatie in het najaar van 2014. Het tweede doel is inzicht geven in de inrichting en borging van de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten.

De opdrachtgever wil met deze inzichten waar nodig maatregelen treffen om een betrouwbare monitoring, control en besturing van het budget verder te borgen.

De centrale vragen van deze audit zijn:

1. In hoeverre is het vastgestelde budget van de personele frictiekosten gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar van 2014 (uitstroom personeel, arbeidsmarkt, etc.)?
2. Op welke wijze is de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten ingericht en geborgd? In hoeverre is verbetering mogelijk?

Om de centrale vragen te beantwoorden zijn per centrale vraag de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

#### *Vastgestelde budget personele frictiekosten*

1. Zijn de aan het door de DJI berekende budget ten grondslag liggende schattingen redelijk?
2. Is het door de DJI berekende budget gebaseerd op aanvaardbare veronderstellingen in relatie tot de huidige situatie?
3. Is het door de DJI vastgestelde budget op juiste wijze berekend, zo veel mogelijk uitgaande van de van toepassing zijnde grondslagen en componenten?

#### *Monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten*

1. Aan welke eisen dient de inrichting van de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten tenminste te voldoen?
2. Op welke wijze is de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten ingericht en geborgd?
3. Welke eisen betreffende de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten zijn nog niet voldoende geborgd?

### 3.2

#### **Verrichte overeengekomen werkzaamheden**

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400 uit de NV COS, "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie." In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.



In het plan van aanpak zijn de volgende werkzaamheden opgenomen:

*Vastgestelde budget personele frictiekosten*

- Kennis nemen van de wijze waarop het budget tot stand is gekomen.
- In kaart brengen van de schattingen en de gehanteerde veronderstellingen.
- Analyseren van de herkomst en de betrouwbaarheid van de gegevens die aan de schattingen en veronderstellingen ten grondslag liggen.
- Analyseren of het door de DJI vastgestelde budget op de juiste wijze is berekend, zo veel mogelijk uitgaande van de van toepassing zijnde grondslagen en componenten.

*Monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten*

- Inventariseren van de eisen waaraan monitoring en control tenminste dient te voldoen.
- In kaart brengen van de wijze waarop monitoring en control is ingericht.
- Inzicht bieden in de verbetermogelijkheden.

### **3.3 Verspreidingskring rapportage**

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de hoofddirecteur DJI en aan DGJS.

## 4 Bevindingen vastgestelde budget

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de feitelijke bevindingen opgenomen van ons onderzoek over de eerste centrale vraag:

*"In hoeverre is het vastgestelde budget van de personele frictiekosten gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar van 2014 (uitstroom personeel, arbeidsmarkt, etc.)?"*

Om vast te stellen of de schattingen redelijk zijn, hebben wij de onderbouwing van het budget voor de personele frictiekosten van € 259 miljoen uit het definitieve Masterplan geanalyseerd. Daarnaast hebben wij de herijking geanalyseerd. Voor de analyse zouden wij volgens het plan van aanpak het budget toetsen aan de volgende drie aspecten:

- Zijn de schattingen redelijk.
- Zijn de veronderstellingen aanvaardbaar.
- Is het budget op de juiste wijze berekend.

De bevindingen worden hieronder weergegeven.

### 4.2 Budget personele frictiekosten Masterplan

De DJI heeft aangegeven dat het budget van € 259 miljoen is gebaseerd op de berekeningen die ten grondslag liggen aan het budget van € 283 miljoen van Masterplan 1.0. De berekening van het budget van Masterplan 1.0 bevat een variabele component gerelateerd aan de uitstroom van het aantal fte.

In Masterplan 2.0 is de uitstroom van fte bijgesteld van 3.400 fte naar 2.000 fte. Het budget in Masterplan 2.0 is niet naar verhouding aangepast op basis van P (kosten) maal Q (aantal uitstroom). Het gevolg is dat de gehanteerde veronderstellingen en schattingen voor de berekening van het budget van € 259 miljoen niet volledig zijn te relateren aan de gewijzigde uitgangspunten in het Masterplan 2.0. De DJI geeft aan dat ten tijde van het opstellen van het Masterplan veel onzekerheid was om tot een goede raming te komen van de personele frictiekosten. In overleg met de DGJS, de DFEZ en het ministerie van Financiën is het budget bijgesteld naar € 259 miljoen.

De berekeningswijze van het budget in het Masterplan 2.0 geeft onvoldoende aanknopingspunten om de redelijkheid van de schattingen en juistheid van de veronderstellingen te onderzoeken. Met het oog op bovenstaande kunnen wij geen inzicht geven in de juistheid van de veronderstellingen en redelijkheid van de schattingen in relatie tot de situatie in het najaar van 2014.

Het risico is dat de DJI een tekort aan budget voor de uitvoering van het VWNW-beleid niet tijdig signaleert en hierop reageert. De onderbouwing van het budget voor de personele frictiekosten in het Masterplan 2.0 geeft onvoldoende basis voor een nacalculatie en analyse van de personele frictiekosten.

### 4.3 Herijking personele frictiekosten DJI

De DJI heeft na vaststelling van het Masterplan een berekening opgesteld van het benodigde budget voor personele frictiekosten genaamd 'herijking personele frictiekosten DJI'. De herijking is onder andere gebaseerd op ervaringscijfers van eerdere reorganisaties die het loket van de DJI heeft bijgehouden. De berekening

van de doorbetaling van de salarissen is gebaseerd op de gemiddelde loonsom van de geledingen en ervaringen vanuit eerdere reorganisaties die is afgeleid van informatie uit P-Direkt.

Voor de berekening van de herijking heeft de DPMO de geledingen van de DJI gevraagd input te leveren. De DPMO heeft een instructie opgesteld waarmee de geledingen van de DJI de verwachte eigen personele frictiekosten kunnen berekenen ('Instructie berekening personele frictiekosten DJI')

De herijking heeft geen formele status. De DJI heeft aangegeven dat het nu te vroeg is om deze herijking te gebruiken voor een bijstelling van de geraamde personele frictiekosten en een toets op de gerealiseerde personele frictiekosten. Gezien de status van de herijking, hebben wij de 'herijking frictiekosten' niet gedetailleerd onderzocht. Wij kunnen daarom geen inzicht geven in hoeverre de herijking is gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar van 2014 ).

Het risico is dat de DJI een tekort aan budget voor de uitvoering van het VWNW-beleid niet tijdig signaleert. Mogelijk biedt een nieuwe herijking de DJI houvast voor een betere beheersing van de personele frictiekosten. Daarbij is het van belang dat de raming is gebaseerd op actuele veronderstellingen en schattingen die de DJI kan relateren aan de uitputting van het budget en nieuwe ontwikkelingen.

Het is wenselijk dat de DJI een dossier aanlegt zodat de veronderstellingen en de schattingen onderliggend aan een raming van de frictiekosten reproduceerbaar en overdraagbaar zijn.

## 5 Bevindingen beheersing frictiekostenbudget

### 5.1 Inleiding

De tweede vraag van het onderzoek is gericht op beheersing van het budget voor personele frictiekosten. De onderzoeksvraag is als volgt: *Op welke wijze is de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten ingericht en geborgd? In hoeverre is verbetering mogelijk?*

Om deze vraag te beantwoorden hebben wij met de DJI afgestemd aan welke eisen de inrichting van de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten dient te voldoen. Deze eisen hebben wij in een normenkader verwerkt.

Aan de hand van interviews en documentanalyse hebben wij in kaart gebracht op welke wijze de DJI de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten heeft ingericht.

Tot slot hebben wij de inrichting van de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten afgezet tegen het normenkader.

Het normenkader bestaat uit zes thema's, te weten:

1. Omgeving
2. Doelstellingen
3. Risicomanagement
4. Beheersactiviteiten
5. Informatie en communicatie
6. Bewaking

Hierna worden per thema de eisen en de bevindingen uit de interviews en de documentanalyse weergegeven. Waar de inrichting afwijkt van het normenkader is dit met een risico aangeduid. Risico's zijn opgenomen in een kader. Wij hebben geen nader onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de risico's.

### 5.2 Omgeving

Belangrijk is dat de omgeving zodanig is ingericht dat het een bijdrage levert aan een goede uitvoering van het VWNW-beleid en een basis biedt voor beheersing van de uitputting van personele frictiekosten. Hiervoor hebben wij in dit onderzoek beperkt aandacht besteed aan integriteit op het vlak VWNW en de kwaliteit en kwantiteit van het personeel belast met budgetbeheer van de personele frictiekosten.

#### 5.2.1 Integriteit

Voor een rechtmatige uitputting van het budget van de personele frictiekosten is het gedrag van medewerkers een belangrijke voorwaarde. Het opstellen van regels, het bespreekbaar maken van situaties waar regels onvoldoende houvast bieden en toezicht op de naleving van regels kunnen bijdragen aan wenselijk gedrag.

In de interviews is aangegeven dat integriteit is verankerd in het VWNW-proces. Een medewerker stelt met de leidinggevende en de loopbaanadviseur een VWNW-plan op. Het loket toetst de rechtmatigheid van de VWNW-plannen en het

bevoegd gezag dient de VWNW-plannen goed te keuren. Op deze wijze probeert de DJI te voorkomen dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de personele frictiekosten. Ook heeft de DJI het VWNW-beleid uitgewerkt in diverse documenten, zoals onder andere een brochure over het VWNW, notities en diverse handreikingen. Tot slot beschikt de DJI over een specifieke gedragscode mobiliteit.

Uit de interviews komt naar voren dat de regels over toekenning van voorzieningen helder zijn. De definitie van personele frictiekosten is volgens geïnterviewden duidelijk. Over het algemeen ervaren zij geen 'grijze gebieden'. Het loket heeft het meest te maken met 'grijze gebieden'. Indien het beleid onvoldoende duidelijkheid geeft over bepaalde situaties stemt het loket de situatie af met de DPMO.

Ook is aangegeven dat grijze gebieden ruimte kunnen geven voor creatieve oplossingen die voor de DJI financieel uiteindelijk voordeliger zijn, omdat een medewerker uitstroomt. Bijvoorbeeld het toekennen van opleidingen met een looptijd van 16 maanden in plaats van 12 maanden. De vraag is of dit wenselijk is en of iedereen zich voldoende bewust is van deze ruimte die ook mogelijkheden geeft.

Uit de interviews komt naar voren dat het onderscheid tussen reguliere ontwikkelingskosten van medewerkers en ontwikkelingskosten in het kader van het VWNW is voor de administratieve afwikkeling helder. Dit omdat voor een vergoeding vanuit het personele frictiekostenbudget een goedgekeurd VWNW-plan nodig is. Inhoudelijk is het overigens moeilijk te beoordelen of een medewerker een bepaalde opleiding ook zou hebben gevolgd met het oog op reguliere persoonlijke ontwikkeling.

De geïnterviewden geven aan dat binnen de DJI voldoende aandacht is voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik van personele frictiekosten. Zij hebben geen vermoedens dat oneigenlijk gebruik in grote mate plaatsvindt.

Mogelijk kan aan het einde van het jaar nog een discussie ontstaan over welke kosten vanuit het budget voor personele frictiekosten moeten worden vergoed. In de praktijk zullen leidinggevendenden zoveel mogelijk proberen vergoed te krijgen vanuit het budget van de personele frictiekosten.

De lijn zal Bono's indienen met een overzicht van de kosten die zijn gemaakt voor de vrijwillige fase over 2014. In de "handleiding jaarovergang DJI" zijn specifieke afspraken opgenomen over het bepalen van de Bono's in het kader van het VWNW.

In de vrijwillige fase is de directeur van een inrichting ook het bevoegd gezag. Hier bestaat het risico dat onterecht voorzieningen worden toegekend. Echter zullen kosten in dit geval niet worden vergoed vanuit het budget voor de personele frictiekosten, omdat een getekend VWNW-plan ontbreekt. Deze kosten komen ten laste van het eigen budget van de betreffende directeur.

### 5.2.2 *Personeel*

Voor gedegen budgetbeheer is het van belang dat de DJI beschikt over voldoende kwalitatief en kwantitatief personeel voor de uitvoering van het budgetbeheer.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de DJI haar personeelsbehoefte op het vlak van budgetbeheer van de personele frictiekosten niet specifiek in kaart heeft gebracht.

Het budget is opgedeeld in deelbudgetten. De DJI is voornemens het budget van de verplichte fase toe te wijzen aan de DPMO. In de interviews is aangegeven dat de DPMO over onvoldoende financiële deskundigheid beschikt. Binnen de DJI is niet bepaald hoeveel fte nodig is voor een goede uitvoering van het budgetbeheer en aan welk profiel een budgethouder moet voldoen.

Het SSC DJI is budgethouder van de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid. Uit de interviews komt naar voren dat het budgetbeheer van de uitvoeringskosten goed verloopt.

Voor de vrijwillige fase is het budgetbeheer belegd in de lijn. In de interviews is aangegeven dat de business controllers van wisselende kwaliteit zijn en zij het budgetbeheer van de vrijwillige fase ook verschillend uitvoeren. Daarbij ontbreken ook gedetailleerde DJI-brede richtlijnen voor het budgetbeheer van de personele frictiekosten in de vrijwillige fase.

De DJI loopt het risico dat zij onvoldoende grip heeft op de uitputting van de personele frictiekosten. De oorzaak ligt mogelijk in de kwantiteit en kwaliteit van de budgethouders en het ontbreken van een gedetailleerde DJI-brede werkinstructie voor het budgetbeheer van de personele frictiekosten.

### 5.3 **Formuleren van doelstellingen**

Het formuleren van de doelstellingen en prestatie-indicatoren voor de uitvoering van het VWNW-beleid biedt de basis om de voortgang van het VWNW te kunnen bewaken, analyseren en indien nodig bij te sturen. Ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassingen van de doelen en van de prestatie-indicatoren.

#### 5.3.1 *Doelstellingen*

De doelstellingen van het VWNW-beleid en indicatoren voor de uitvoering van het VWNW-beleid dienen SMART te zijn uitgewerkt (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en haalbaar, tijdsgebonden).

In het Masterplan zijn de doelen opgenomen van het VWNW-beleid. In 2018 moet het aantal fte dat werkt bij de DJI afnemen met 2.000 fte (exclusief 700 fte uit eerdere reorganisaties). De DPMO heeft een raming opgesteld van de uitstroom van het aantal fte over de jaren heen.

In het Masterplan is een bedrag van € 259 miljoen aan frictiekosten gereserveerd. Dit is een vastgesteld bedrag beschikbaar voor de uitvoering van het VWNW-beleid. De DJI heeft een meerjarenraming opgesteld voor de personele frictiekosten om beter zicht te krijgen of dit bedrag de kosten voor de uitvoering van het VWNW-beleid ook dekt. Per sector is gevraagd om hiertoe een eigen raming op te stellen met behulp van de instructie van de DPMO. Ook is een inschatting gemaakt van een onderverdeling van de kosten voor de vrijwillige fase, de verplichte fase en voor de uitvoeringskosten van het VWNW.

Wij hebben geen SMART geformuleerde uitwerking ontvangen van de doelen en indicatoren. Een aandachtspunt is voornamelijk de meetbaarheid. Een uitwerking van hoe de DJI de uitstroom van medewerkers meet en een uitwerking van de indicatoren die inzicht geven in de inspanningen die de DJI verricht voor de uitvoering van het VWNW-beleid ontbreken.

In handreiking 9 "Mobiliteit: wie betaalt?" is globaal opgenomen welke gegevens moeten worden verzameld om de uitputting van de kosten te bewaken. Niet is vastgelegd per indicator welke gegevens nodig zijn voor de berekening van de indicatoren. Bijvoorbeeld welke informatie gebruikt de DJI uit het MKB of uit Leonardo om de uitputting van frictiekosten te berekenen. In handreiking 9 is niet opgenomen op basis van welke informatiebronnen inzicht kan worden verkregen in de uitstroom van fte en inzicht in het aantal medewerkers in de vrijwillige en verplichte fase.

Het risico van niet SMART geformuleerde doelstellingen en indicatoren is dat de DJI stuurt met informatie die is gebaseerd op verkeerde veronderstellingen. De kans is aanwezig dat definities verschillend worden geïnterpreteerd. De informatie vanuit de geledingen van de DJI kan dan afwijken van wat op centraal niveau wenselijk is.

### 5.3.2 *Aanpassing van de doelstellingen*

Aangepaste doelstellingen vormen de basis voor een goede sturing en bewaking van de uitvoering van het VWNW-beleid en de personele frictiekosten. Relevante ontwikkelingen dienen te leiden tot aanpassing van de doelstellingen en de indicatoren van het VWNW-beleid.

In een brief van VenJ van september 2014 aan de Tweede Kamer over de 'Breukelen- maatregelen' is de te realiseren uitstroom bijgesteld naar 3.370 fte. De bovengenoemde ontwikkeling heeft geleid tot een aanpassing van de doelstelling van 2.000 fte (exclusief 700 fte uit eerdere reorganisaties). De DPMO heeft de begrote uitstroom van fte over de jaren heen aangepast in het overzicht van de DPMO zelf. De bijstelling van het doel komt in de maandrapportages VWNW niet tot uiting.

De bovenstaande ontwikkeling heeft ook invloed op het benodigde budget voor de uitvoering van het VWNW. Het personele frictiekostenbudget is echter niet aangepast ondanks de hogere uitstroom van fte die de DJI als gevolg van de 'Breukelen-maatregelen' moet realiseren.

Voor wat betreft de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid heeft het SSC DJI een offerte opgesteld. De offerte van het SSC DJI is in dit geval de begroting van de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid. Ontwikkelingen zoals de begeleiding van meer VWNW-kandidaten kunnen leiden tot aanpassing van toekomstige offertes.

Het risico bestaat dat de DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en de stakeholders verkeerd informeert over de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het frictiekostenbudget. Dit wordt veroorzaakt doordat de doelstellingen en indicatoren niet eenduidig zijn opgenomen in de VWNW-rapportage en het budget niet is aangepast aan de gewijzigde situatie.

## 5.4 **Risicomanagement**

Voor een goede beheersing van de frictiekosten is het belangrijk om de risico's inzichtelijk te maken die een kans of bedreiging kunnen vormen voor de realisatie van de doelstellingen van het VWNW-beleid. Risicomanagement kan bijdragen aan het tijdig inspelen op eventuele ontwikkelingen die voordelig of nadelig uitpakken.

### 5.4.1 *Afspraken over risicomanagement*

Voor een gedegen uitvoering van risicomanagement is het belangrijk om hier afspraken over te maken.

De DJI heeft voor het VWNW-beleid en de personele frictiekosten geen specifiek risicomanagement ingericht. Voor het VWNW-beleid zijn dus geen specifieke afspraken gemaakt over risicomanagement. Voor de implementatie van het Masterplan is wel een risicosessie georganiseerd en is een werkwijze vastgelegd voor risicomanagement. In de risicoanalyse voor het Masterplan is echter beperkt aandacht geweest voor de risico's met betrekking tot de uitvoering van het VWNW-beleid en de frictiekosten. Voor mobiliteit zijn een aantal risico's benoemd

en is de DPMO benoemd als risico-eigenaar. De vraag is of de algemene 'Masterplan risicosessie' voldoende is voor beheersing van de personele frictiekosten.

#### 5.4.2 *Risico-inventarisatie*

Belangrijk is dat de DJI zicht heeft op kansen en bedreigingen voor de uitvoering van het VWNW en tijdig beheersmaatregelen kan treffen. Daarvoor moeten risico's continu worden geïnventariseerd en geanalyseerd.

Uit de interviews komt naar voren dat de risico's met betrekking tot de uitvoering van het VWNW-beleid en de beheersing van de personele frictiekosten ad hoc worden besproken binnen de DJI. Indien relevante risico's zich voordoen, worden deze risico's in de betreffende overleggen aan de orde gesteld. Aangegeven is dat de DJI voldoende overlegstructuren heeft waar risico's tijdig aan de orde kunnen worden gesteld, zoals onder andere het voorzittersoverleg.

#### 5.4.3 *Bewaken van risico's*

Het is wenselijk om een actueel overzicht te hebben van de geïnventariseerde risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen. Dit geeft de DJI een basis om de risico's te kunnen monitoren in relatie tot de uitvoering van het VWNW.

De DJI heeft centraal geen overzicht met de geïnventariseerde risico's. De bewaking van de status van de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen is ook niet centraal ingeregeld. In de interviews is aangegeven dat de beheersing van gesignaleerde risico's ad hoc in betreffende overleggen aan de orde worden gesteld. In hoeverre de beheersing van de risico's op een gestructureerde wijze wordt bewaakt binnen de diverse overleggen is ons niet bekend.

Doordat risicomanagement niet specifiek is ingebed voor de uitvoering van het VWNW-beleid, loopt de DJI het risico dat zij de gewenste uitstroom niet realiseert. Op centraal niveau is geen actueel overzicht van de geïnventariseerde risico's en de status van de beheersmaatregelen op basis waarvan sturing kan plaatsvinden.

### 5.5 **Beheersactiviteiten**

Voor een goede uitvoering van het budgetbeheer is het belangrijk dat de DJI op het vlak van het VWNW-beleid goede afspraken heeft gemaakt. Afspraken over hoe de DJI uitvoering geeft aan de toekenning, de administratieve afwikkeling van de frictiekosten en de controle op de uitputting van de personele frictiekosten.

#### 5.5.1 *Procedures, richtlijnen en handreikingen*

Procedures, richtlijnen en handreikingen zijn van belang voor een rechtmatige toekenning van voorzieningen en voor een goede uitvoering van budgetbeheer.

Voor het toekennen van VWNW-voorzieningen heeft de DJI volgens de geïnterviewden het beleid voldoende uitgewerkt. Als het gaat over de administratieve afwikkeling geven geïnterviewden aan dat dit voor de afhandeling van de kosten van voorzieningen in de vrijwillige en verplichte fase nog niet voldoende is uitgewerkt. De DF&C geeft aan dat hier mogelijk sprake is van een communicatieprobleem en dat de administratieve afwikkeling wel voldoende is uitgewerkt. De DF&C heeft op 20 november 2014 een "Handleiding jaarovergang DJI 2014" opgesteld waarin de DJI aandacht besteedt aan de administratieve afhandeling van de kosten van het VWNW. Deze was ten tijde van de interviews nog niet bekend.



Specifiek voor de vrijwillige fase geldt dat de administratieve afwikkeling middels een Bono, maar ook via verrekening met andere budgetten van eerdere reorganisaties kan plaatsvinden. Afspraken over het gebruik van andere budgetten voor de bekostiging van de personele frictiekosten en hoe hiermee om te gaan in de verantwoording over de realisatie van frictiekosten zijn niet vastgelegd.

Ook is in de interviews aangegeven dat niet duidelijk is in hoeverre kosten van de vrijwillige fase (voorzieningen) doorlopen naar de verplichte fase. De DJI heeft niet in een handreiking uitgewerkt hoe bijvoorbeeld om te gaan met VWNW-voorzieningen die meerdere jaren kunnen doorlopen, zoals salarissuppletie. Daarbij is ook niet duidelijk hoe de DJI in de toekomst vaststelt of medewerkers nog steeds terecht salarissuppletie ontvangen.

De administratieve afwikkeling van de uitvoeringskosten is vastgelegd en verloopt volgens geïnterviewden goed. Het SSC DJI stelt een offerte op en stelt twee keer per jaar een nacalculatie op. De DPMO toetst in samenwerking met DF&C de offerte en eindafrekening van het SSC DJI.

Het risico bestaat dat de DJI de stakeholders verkeerd informeert over de uitputting van het frictiekostenbudget. Als de DJI ook budgetten van eerdere reorganisaties gebruikt ter bekostiging van de personele frictiekosten, geeft de uitputting van het personele frictiekostenbudget geen betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten van de uitvoering van het VWNW. Afspraken over het gebruik van budgetten van eerdere reorganisaties en hoe hiermee om te gaan in de verantwoording zijn niet vastgelegd.

Als de DJI er voor kiest verantwoording af te leggen over de uitputting van budgetten van eerdere reorganisaties voor bekostiging van het VWNW, dan is het belangrijk dat de DJI een kritische toets uitvoert op de rechtmatigheid van de uitputting van deze budgetten. Alleen dan kan een betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten van het VWNW-beleid worden weergegeven.

Verder loopt de DJI het risico dat onterecht uitputting plaatsvindt van het budget voor de personele frictiekosten. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat monitoring op de opbrengsten uit detacheringen en doorlopende VWNW-voorzieningen niet formeel is belegd. De afspraken over de monitoring van detacheringen en doorlopende VWNW-voorzieningen zijn niet uitgewerkt en vastgelegd. De DJI kan overwegen om centraal op medewerkerniveau de detacheringen en de toegekende VWNW-voorzieningen te monitoren.

#### *Taken van de budgethouder*

Het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zorgt ervoor dat de medewerkers weten wat van ze verwacht wordt.

In een notitie over de frictiekosten van 3 juli 2014 is op hoofdlijnen uitgewerkt wat de taken zijn van een budgethouder. Een gedetailleerde DJI-brede werkwijze met instructies op basis waarvan en op welke wijze een budgethouder verantwoording dient af te leggen over de personele frictiekosten is niet opgesteld. De DJI geeft bijvoorbeeld niet aan dat de budgethouder zich moet verantwoorden over het aantal gevoerde VWNW-gesprekken en het aantal VWNW-plannen, waarmee zicht kan worden verkregen op de geleverde inspanningen in relatie tot de kosten.

Voor de verplichte fase is het budgetbeheer formeel nog niet belegd. Het voornemen is dat de DPMO dit budget toebedeeld zal krijgen. Voor de verplichte fase is een administratieve organisatie opgezet (de AO-VWNW). De DJI heeft vastgelegd dat de Primus Inter Pares onder andere de volgende taak heeft: "het in beeld krijgen en houden van het aantal medewerkers in de VWNW-organisatie, evenals de uitputting van de frictiekosten. Een en ander gebeurt in

samenwerking met onder meer het SSC DJI en de DF&C". Deze taak behoort ook toe aan de DPMO als zij budgethouder wordt.

De personele frictiekosten zijn opgedeeld in verschillende deelbudgetten. De DJI heeft niet formeel vastgelegd wie control uitoefent op het totale budget. Uit interviews komt naar voren dat op dit moment de DF&C en de DPMO deze taak in gezamenlijkheid oppakken.

Het risico bestaat dat de DJI onvoldoende grip heeft op de realisatie van de kosten van het VWNW. De oorzaak hiervan is onder meer dat de DJI nog niet formeel heeft vastgesteld wie de controlfunctie op het totale budget van de personele frictiekosten moet uitoefenen en op welke wijze. Daarnaast ontbreekt een gedetailleerde DJI-brede werkwijze voor de budgethouders.

#### *Definitie van personele frictiekosten*

Een eenduidige definitie van personele frictiekosten leidt ertoe dat medewerkers binnen de DJI hetzelfde verstaan onder personele frictiekosten.

De definitie van personele frictiekosten is vastgelegd in de notitie frictiekosten van 3 juli 2014. Hierin is opgenomen dat personele frictiekosten bestaan uit drie componenten, namelijk kosten voor voorzieningen in het kader van het VWNW-beleid, salariskosten van verplichte kandidaten en de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid. Volgens de geïnterviewden is de definitie helder.

Wij signaleren echter dat de DJI in een aantal gevallen afwijkt van de bovenstaande definitie. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- In de "Handleiding jaarovergang DJI 2014" staat beschreven dat geledingen een extra Bono voor VWNW kosten kunnen opvoeren na goedkeuring van de DF&C en de sector. De DJI noemt twee voorwaarden die altijd gelden. De eerste is dat de betreffende medewerkers om-niet-gedetacheerd zijn bij een externe organisatie (buiten DJI). De tweede is als sprake is van ziekte of een bewezen reden dat medewerkers niet langer dienstbaar zijn aan de organisatie. Deze medewerker moet dan wel op korte termijn in de verplichte fase terecht komen.
- In het Masterplan is een bedrag gereserveerd voor de afkoop van de subsidierelatie met de Oldenkotte.
- Tot slot is in de tweede viermaandsrapportage van het Gevangeniswezen opgenomen dat G4S een schadeclaim heeft ingediend bij de DJI in verband met opzegging van de ingehuurd arbeidskrachten. In een A3-gesprek is de afspraak gemaakt dat deze kosten worden vergoed vanuit het frictiekostenbudget indien de schadeclaim wordt toegekend.

Als de DJI niet een eenduidige definitie hanteert voor personele frictiekosten dan kan dit leiden tot ramingen waarbij geen rekening is gehouden met kosten die wel ten laste komen van het frictiekostenbudget. Het risico is dat het frictiekostenbudget zwaarder wordt belast dan geraamd en geledingen mogelijk verschillend omgaan met frictiekosten.

### 5.5.2

#### *Functiescheiding*

Functiescheiding is van belang om te voorkomen dat voorzieningen onrechtmatig worden toegekend.

De geïnterviewden geven aan dat functiescheiding aanwezig is bij het toekennen van VWNW-voorzieningen. Voor de toekenning van een voorziening moeten medewerkers een VWNW-plan opstellen. Een vestigingsdirecteur keurt de VWNW-plannen goed. Het VWNW-loket toetst alle VWNW-plannen en raamt de kosten van de voorzieningen. Vervolgens is goedkeuring nodig van het bevoegd gezag voor de toekenning van de voorzieningen. De sectordirecteur geeft

akkoord indien de kosten van de voorziening lager zijn dan €10.000, de hoofddirectie geeft akkoord voor voorzieningen boven de €10.000 en is ook bevoegd gezag voor de landelijke diensten.

## 5.6 Informatie en communicatie

Het is belangrijk om goede afspraken te maken over wie, wat, wanneer en met welke frequentie informatie oplevert aan de belanghebbenden. Informatie en communicatie bieden de basis voor een goede sturing, beheersing en verantwoording.

### 5.6.1 Informatiebehoefte

Om te kunnen sturen op of te verantwoorden over het VVWN-beleid, is het van belang de informatiebehoefte van de verschillende stakeholders in kaart te brengen.

De informatiebehoefte voor het VVNW is beperkt uitgewerkt in de VVNW-handreiking 9. De DJI heeft niet uitgewerkt wie wanneer over welke informatie moet beschikken. Voor het VVNW stelt de DJI een maandrapportage en een viermaandsrapportage op. In de interviews is wel aangegeven dat de rapportages met diverse stakeholders zijn afgestemd.

Kijkend naar de drie deelbudgetten, dan heeft de DJI afspraken gemaakt met het SSC DJI over welke informatie moet worden aangeleverd over de uitputting van de uitvoeringskosten. Voor de vrijwillige en verplichte fase is alleen uitgewerkt op basis van welke informatiebronnen de uitputting van frictiekosten kan worden gemonitord. Een DJI-brede handreiking waarin gedetailleerd is uitgewerkt waarover de budgethouders zich moet verantwoorden ontbreekt. Ook is niet aangegeven hoe de lijn zich moet verantwoorden over de uitstroom van medewerkers en de geleverde inspanningen op het gebied van VVNW (onder andere het aantal VVNW-gesprekken en VVNW-plannen).

De DJI heeft de informatiebehoefte voor het VVNW beperkt uitgewerkt. Een mogelijk gevolg is dat de informatie niet aansluit op de informatiebehoefte van stakeholders. Het risico is dat de DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en stakeholders verkeerd informeert. Het advies is de informatiebehoefte te inventariseren en uit te werken, zodat de informatiebehoefte aansluit op de wensen van de stakeholders.

### 5.6.2 Managementinformatie

Managementinformatie vormt de basis voor een goede sturing, beheersing en verantwoording. Hierbij is het van belang dat een relatie wordt gelegd tussen de verwachtingen (begroting) en de realisatie (verantwoording). Daarnaast is het van belang dat een relatie wordt gelegd tussen financiële en niet-financiële informatie. Op deze wijze kan de DJI inzicht krijgen in hoe de resultaten zich tot de geleverde inspanningen op het vlak van VVNW.

In interviews is aangegeven dat de maand- en viermaandsrapportages voor het VVNW voldoen voor wat betreft de personele ontwikkelingen. De financiële verantwoording over de uitputting is onvoldoende uitgewerkt in de VVNW-rapportages. De DPMO geeft aan dat het oorspronkelijk ook niet de bedoeling was om een financiële verantwoording op te nemen in de VVNW-rapportages van de DPMO. Inzicht in de kosten die zijn begroot en hoe dit zich verhoudt tot de gerealiseerde uitputting ontbreekt. Ook komt de financiële verantwoording qua structuur niet overeen met de verdeling van de budgetten. In de rapportage is geen onderscheid gemaakt tussen VVNW-kosten van de vrijwillige en van de verplichte fase.

Wij merken op dat in de maandrapportages een duidelijke relatie tussen de begrote uitstroom en de gerealiseerde uitstroom ontbreekt. De DPMO geeft aan dat ze de vergelijking wel maakt voor intern gebruik, maar niet opneemt in de maandrapportages VWNW. Het is niet zichtbaar of de DJI in de maandrapportages uitgaat van de doelstelling zoals opgenomen in het Masterplan of dat nieuwe ontwikkelingen hierin zijn meegenomen (de stijging van 2.700 fte naar 3.370 fte).

Verder zijn in de VWNW-rapportages niet de definities van de indicatoren opgenomen (legenda). Voor bijvoorbeeld de uitstroom van fte is op basis van de rapportage niet duidelijk of gedetacheerde medewerkers hieronder vallen.

De huidige VWNW-rapportages kunnen tot verwarring leiden bij interne en externe stakeholders. Het risico is dat de DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en interne en externe stakeholders verkeerd informeert. Een oorzaak is dat in de VWNW-rapportage geen eenduidige doelstelling is opgenomen en een duidelijke vergelijking tussen realisatie en begroting ontbreekt. Dit geldt voor zowel de financiële informatie als ook voor de niet-financiële informatie. Ook de relatie tussen geleverde inspanningen en het behaalde resultaat komen niet duidelijk naar voren.

### 5.6.3

#### *Frequentie*

Voor tijdige sturing is het van belang dat de verantwoordelijke medewerkers tijdig beschikken over de nodige actuele informatie.

De DPMO stelt maandelijks rapportages op over de voortgang van de uitvoering van het VWNW-beleid. Daarnaast stelt de DPMO viermaandsrapportages op voor het VWNW. De lijn legt via de reguliere P&C-rapportages beperkt verantwoording af over de uitvoering van het VWNW-beleid. De verwachting is dat de lijn aan het einde van het jaar inzicht geeft in de realisatie van de frictiekosten. Dit middels het indienen van een Bono. Het gevolg is dat de DJI pas aan het einde van het jaar meer inzicht krijgt in de realisatie van de frictiekosten.

De DJI kan niet met een eenvoudige bevraging uit het financiële systeem een volledig inzicht geven in de realisatie van de frictiekosten. Om een totaal beeld te genereren van de realisatie van de frictiekosten moeten alle budgethouders een verantwoording opstellen en moet de DJI dit verwerken tot één verantwoording.

De DJI kan niet eenvoudig inzichtelijk maken wat de uitputting is van de personele frictiekosten. Het risico bestaat dat de DJI niet tijdig kan bijsturen. Een oorzaak is dat de geleidingen kosten voor de vrijwillige fase aan het einde van het jaar declareert middels een Bono. Het gevolg is dat de DJI tussentijds geen goed beeld heeft van de werkelijke uitputting van het frictiekostenbudget. In het overzicht van het SSC staan wel de verplichtingen van het VWNW, maar dit is niet hetzelfde als de daadwerkelijke realisatie.

De DJI kan overwegen de Bono's gedurende het jaar te verwerken, zodat tussentijds inzicht is in de realisatie van de frictiekosten. Sluit daarbij aan op de reguliere P&C-cyclus (periodeafsluiting).

### 5.6.4

#### *Betrouwbaarheid*

Voor bewaking en sturing is het van belang dat de informatie in de VWNW-rapportages betrouwbaar is.

Uit ons onderzoek blijkt dat de VWNW-rapportages nog geen betrouwbaar beeld geven van de personele ontwikkelingen en de realisatie van de frictiekosten. Dit blijkt onder meer uit de volgende punten:

- In de financiële verantwoording in de VWNW-rapportage tot en met september 2014 zijn nauwelijks opleidingskosten opgenomen. Volgens de geïnterviewden zouden de opleidingskosten hoger moeten zijn. Facturen van het Opleidingsinstituut (OI) worden gestuurd naar de geledingen. De geledingen betalen de facturen en dienen vervolgens een Bono in om aanspraak te maken op het personele frictiekostenbudget.
- De financiële verantwoording tot en met september 2014 is gebaseerd op de som van de aangegane verplichtingen in het Excelbestand van het SSC (MKB). De gerealiseerde kosten zijn pas inzichtelijk als geledingen de Bono's indienen.
- Aangegeven is dat controles op de juistheid en volledigheid van de informatie opgenomen in het MKB onvoldoende plaatsvindt. Het SSC DJI houdt een schaduwadministratie in Excel bij, omdat nog niet kan worden gesteund op de financiële informatie uit het MKB.
- Binnen de DJI beschikken een aantal geledingen over budgetten van eerdere reorganisaties. Uitputting van deze budgetten ter bekostiging van het VWNW-beleid leidt tot een lagere uitputting van het frictiekostenbudget. Over de uitputting van deze budgetten wordt in de VWNW-rapportages geen verantwoording afgelegd.
- Het loket hanteert 8 weken voor het verwerken van een aanvraag. Dit heeft gevolgen voor de tijdigheid van de registraties. De werkelijke situatie komt in dit geval niet overeen met de informatie in de VWNW-rapportages.
- Het aantal medewerkers in de AO VWNW komt niet overeen met het aantal boventalligen op basis van de gesloten locaties, bijvoorbeeld PI Hoogeveen. De verplichte fase is ingegaan op 1 juli 2014 en de medewerkers zijn begin november 2014 opgevoerd in de AO VWNW.
- In de financiële verantwoording is de realisatie van de afkoop van de subsidierelatie met de Oldenkotte niet opgenomen. In het Masterplan is hiervoor wel €28 miljoen gereserveerd. De DJI heeft de kosten voor de afkoop uit het reguliere budget van DForzo betaald. Dit is een meevaller voor de personele frictiekosten, maar niet zodanig toegelicht in de verantwoording.

De managementinformatie opgenomen in de VWNW-rapportages geeft nog geen betrouwbaar beeld van de personele ontwikkelingen en de financiën. De DJI loopt het risico dat zij op basis van onbetrouwbare informatie stuurt en stakeholders verkeerd informeert.

De DJI kan de volgende punten in overweging nemen:

- Kosten tussentijds te verrekenen met de lijn (in de reguliere P&C-cyclus)
- Opleidingsinstituut rechtstreeks te laten facturen ten laste van het frictiekostenbudget.
- Samenvoegen van budgetten van eerdere reorganisaties met het frictiekostenbudget.

## 5.7 **Bewaking**

Voor sturing en beheersing van de personele frictiekosten is het van belang de voortgang van de realisatie van de doelen te bewaken. Voor een goede bewaking van de voortgang is het belangrijk dat de doelstelling is uitgewerkt in diverse indicatoren, zoals beschreven in paragraaf 5.3 over de te formuleren doelstelling. Ook de nulsituatie moet bekend zijn om de voortgang te kunnen bepalen.

### 5.7.1 *Monitoring*

Voor bewaking van de voortgang is het van belang om de realisatie af te zetten tegen wat is begroot.

De DJI heeft als nulsituatie gekozen voor de situatie per 1 januari 2013. De DJI heeft niet vastgelegd wie is belast met de bewaking van de voortgang van het VWNW (mobiliteit en uitstroom) en de personele frictiekosten. Dit laatste hangt samen met de controlfunctie op het totale budget die nog niet formeel is belegd. Voor de uitvoeringskosten is wel vastgelegd wie is belast met de bewaking. Voor de vrijwillige fase is monitoring in de lijn belegd, maar hier wordt verschillend invulling aangegeven.

In de maandrapportage VWNW van september 2014 is geen duidelijke relatie zichtbaar tussen de realisatie en hetgeen is begroot. Wel is de uitstroom van fte opgenomen en een beperkt inzicht in de financiële uitputting van de personele frictiekosten.

Verder heeft de DJI in de herijking van het frictiekostenbudget de budgetten van andere reorganisaties opgenomen om het tekort aan frictiekosten deels op te vangen. De DJI geeft in de financiële verantwoording van de VWNW-rapportage tot en met september 2014 geen inzicht in de uitputting van deze budgetten. Ook is onduidelijk in hoeverre deze budgetten zijn overgeheveld naar het personele frictiekostenbudget.

De DPMO volgt de ontwikkelingen op het vlak van personeel in relatie tot VWNW. De ontwikkelingen worden opgenomen in de maandrapportages VWNW. De DPMO geeft aan dat zij toetsen in hoeverre aannames met betrekking tot uitstroom van personeel overeenkomen met de huidige uitstroom (realisatie). Wij zien alleen niet terug hoe de DPMO de aannames toetst aan de realisatie en wat er vervolgens mee gebeurt. Het is nog niet helder hoe ontwikkelingen zich verhouden tot de uitputting tot nu toe.

In de handreiking "Regionale Mobiliteitsbureaus" is vastgelegd dat het bureau mobiliteit inzicht heeft in de detachingscontracten om goed grip te houden op alle personele bewegingen. Ons is echter niet duidelijk hoe de DJI de volledigheid van de opbrengsten uit detacheringen bewaakt. Dit is belangrijk omdat de opbrengsten uit detacheringen in mindering moeten worden gebracht op de frictiekosten van de verplichte fase. In de interviews is aangegeven dat niet alle detacheringen binnen de DJI worden geregistreerd. Daarnaast is aangegeven dat binnen de DJI om-niet detacheringen voorkomen in de verplichte fase wat niet is toegestaan volgens VWNW-handreiking 2. Dit leidt ertoe dat salariskosten ten onrechte drukken op het personele frictiekostenbudget.

Verder is het belangrijk om in te spelen op aflopende detacheringen, zodat de medewerker tijdig kan doorstromen in een andere passende functie.

### 5.7.2 *Managementafspraken*

Managementafspraken over het VWNW geven richting aan de uitvoering ervan en geven een basis voor verantwoording.

Aangegeven is dat binnen de DJI geen specifieke managementafspraken zijn gemaakt met de verschillende geledingen over de uitvoering van het VWNW-beleid.

Wel is in het Masterplan opgenomen hoeveel fte per vestiging moeten uitstromen. De geledingen hebben het Masterplan uitgewerkt in implementatieplannen. De implementatieplannen zijn vastgesteld en maken daarmee onderdeel uit van de managementafspraken op hoger niveau. Wij hebben niet beoordeeld of in alle implementatieplannen de gewenste uitstroom van fte juist is verwerkt.

### 5.7.3 *Controles*

De betrouwbaarheid van de informatie in de systemen kan worden getoetst door controles uit te voeren. Dit is de informatie die wordt verwerkt in de managementrapportages.

Het loket toetst de VWNW-plannen en het SSC zal mutaties enkel doorvoeren als een onderliggend besluit dat rechtvaardigt. Ook heeft DJI onlangs een eigen audit uitgevoerd op de procesgang van het toekennen van voorzieningen. Uit interviews komt naar voren dat de DJI geen periodieke controles uitvoert op de rechtmatige uitputting van frictiekosten. Verder is aangegeven dat de DJI geen controles uitvoert op de juistheid van de registraties in het MKB. De DPMO geeft aan dat op ad hoc basis nader onderzoek wordt uitgevoerd als sprake is van grote afwijkingen tussen de werkelijke uitstroom en de verwachte uitstroom van fte. Soms blijkt dat afwijkingen voortkomen uit het niet naleven van VWNW-afspraken.

Het risico bestaat dat de managementinformatie niet betrouwbaar is, omdat deze is gebaseerd op onjuiste en onvolledige informatie uit de systemen. Om vast te stellen dat de informatie uit de systemen betrouwbaar is, dient de DJI periodiek controles uit te voeren op deze informatie.

### 5.7.4 *Bijsturing*

Bewaking van de voortgang van het VWNW-beleid is van toegevoegde waarde als realisatie en relevante ontwikkelingen leiden tot aanpassing van het beleid of de doelen.

Momenteel leiden analyses nog niet tot aanpassing van eerdere ramingen voor personele frictiekosten. Een uitzondering is het budget voor de uitvoeringskosten. Het SSC stelt twee maal per jaar een offerte op en ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassing van de offerte.


Ontwikkelingen hebben wel geleid tot aanpassing van de doelstelling van het VWNW. In het Masterplan is opgenomen dat 2.000 fte moeten uitstromen naast de 700 fte uit eerdere reorganisaties. Inmiddels heeft de DJI in september 2014 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met de 'Breukelen-maatregelen' en is het aantal bijgesteld naar 3370 fte. De DPMO heeft in haar eigen overzichten de begrote uitstroom over de jaren aangepast, maar zoals aangegeven bij het thema 'formuleren van doelstellingen' komt dit niet tot uiting in de VWNW-rapportages.

Het risico bestaat dat de DJI de voortgang van de realisatie van het VWNW-beleid niet goed kan bewaken in relatie tot de uitputting van het frictiekostenbudget. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat de DJI de begroting niet bijstelt naar aanleiding van ontwikkelingen. Het is niet helder in hoeverre het frictiekostenbudget zich verhoudt tot de situatie in het najaar van 2014.

## 6 Ondertekening

Den Haag, 13 februari 2015

Auditdienst Rijk  
Auditmanager,

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials and a long horizontal stroke extending to the right.

drs. M.A. Vissers RA



## Bijlage 1: Managementreactie van de DJI



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financien  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Datum**  
11 februari 2015

Managementreactie Auditrapport ADR  
Personele Frictiekosten

### **Inleiding**

Het Auditrapport over de personele frictiekosten laat zien dat DJI een enorme prestatie heeft neergezet bij de verdere uitwerking en toepassing van het 'Van Werk Naar Werk'-beleid. DJI is rijksbreed voorloper en heeft zonder blauwdruk het beleid omgezet in uitvoering. Dit alles binnen een draaiende organisatie; de winkel blijft open. Om die reden is vanaf het begin continue aandacht besteed aan het monitoren en evalueren van de noodzakelijke mobiliteit- en uitstroombewegingen. Op die manier houdt DJI grip op het realiseren van de VWNW-doelstelling en de beheersing van de kosten.

Om het VWNW-proces kritisch te blijven volgen heeft DJI de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht een nadere analyse te verrichten naar de financiële- en beheersrisico's bij de budgettering, raming en vastlegging van personele frictiekosten. De uitkomsten van het rapport zijn bevredigend en de verbeterpunten behapbaar en realistischerwijs binnen afzienbare tijd om te zetten in verbetermaatregelen.

### **Opdracht en centrale vragen**

Deze nota verzorgt de managementreactie op het Auditrapport Personele Frictiekosten. De Audit is gehouden door de ADR, in opdracht van de hoofddirecteur DJI (gedelegeerd aan DF&C), op initiatief van DPMO. De intentie van deze opdracht is het verkrijgen van inzicht in de financiële – en beheersrisico's rondom personele frictie, mede in het licht van de keuze om het budget van de verplichte fase toe te wijzen aan DPMO. Hiertoe zijn een tweetal onderzoeksvragen opgesteld:

*1. In hoeverre is het vastgestelde budget van de personele frictiekosten gebaseerd op juiste veronderstellingen en redelijke schattingen in relatie tot de situatie in het najaar 2014?*

2. Op welke wijze is de monitoring en control op de toekenning en uitputting van het budget van de personele frictiekosten ingericht en geborgd? In hoeverre is verbetering mogelijk?

Dienst  
Justitiële Inrichtingen  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

### **Wat gaat er goed?**

De ADR constateert dat er heel veel goed gaat. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat DJI het beleid voor de toekenning van VWNW-voorzieningen voldoende heeft uitgewerkt. Binnen DJI is voldoende aandacht voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik van personele frictiekosten. Functiescheiding is aanwezig bij het toekennen van VWNW-voorzieningen, waarbij de werkzaamheden van het loket VWNW/SBF een preventieve werking hebben.

Datum  
11 februari 2015

### **Risico**

Bij de beantwoording van de twee centrale vragen noemt de ADR in de samenvatting één risico (pag. 4), als uitkomst van het onderzoek:

*"Zonder een gedegen raming van de frictiekosten loopt de DJI het risico dat de DJI een tekort niet tijdig signaleert. Een nieuwe herijking van het frictiekostenbudget biedt de DJI houvast voor betere beheersing van de frictiekosten. Het is dan wel van belang dat de raming is gebaseerd op actuele veronderstellingen en schattingen die de DJI kan relateren aan de uitputting van het budget en nieuwe ontwikkelingen."*

### Managementreactie:

DF&C / DPMO herkennen dit risico. Tegelijkertijd geldt dat hiervoor al maatregelen zijn getroffen. Met de ADR is reeds gedeeld dat sinds maart 2014 twee keer per jaar een actuele meerjarenraming wordt opgesteld door DPMO in samenwerking met de DJI-onderdelen en getoetst door DF&C. Het opstellen van deze raming heeft vooral als doel om tijdig de mate van toereikendheid van het beschikbare budget personele frictie vast te stellen. De uitkomsten van deze ramingen zijn in 2014 gedeeld met zowel CBJ als DFEZ. Daarbij is wederzijds (h)erkend dat het wegens het gebrek aan ervaringscijfers tot op heden, het op dit moment nog niet goed mogelijk is om de mate van toereikendheid van het huidige budget van € 259 miljoen voor personele frictiekosten vast te stellen.

Conclusie: Ten aanzien van het hierboven door de ADR gesignaleerde risico menen DPMO en DF&C dat reeds maatregelen zijn getroffen. DJI verwacht hierdoor in staat te zijn om in 2015 tijdig de raming te kunnen actualiseren.

### **Verbeterpunten**

Naast risico's benoemt de ADR ook een tiental verbeterpunten (zie bijlage), waarbij ieder verbeterpunt weer bestaat uit één of meerdere 'sub'-verbeterpunten. Hieronder volgt een algemene reactie op de voor -wat DPMO en DF&C betreft- meest relevante punten van aandacht:

- *Adequate managementinformatie (Verbeterpunt 3,4)*

In dit kader geeft de ADR aan dat doelstellingen en indicatoren niet eenduidig en SMART zijn geformuleerd en opgenomen in de VWNW-rapportages. Het risico bestaat dat DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en de stakeholders verkeerd informeert over de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het frictiekostenbudget.

*In reactie:*

Hoewel de aard en omvang van het risico niet nader door de ADR wordt geduid, zullen DPMO en DF&C voor april 2015 bezien op welke manier de rapportage over personele frictiekosten (i.c. VWNW-rapportage) op dit punt verder wordt aangescherpt.

Ook wordt vanuit het Jaarplan in de p&c-cyclus gerapporteerd over de benodigde daling van het aantal FTE-n per DJI-organisatiedeel, waardoor zicht wordt gehouden op het bestand in FTE'n en het realiseren van de benodigde uitstroom in het kader van het Masterplan.

- *Budget vs Realisatie (Verbeterpunt 1,5,6,8)*

Met deze verbeterpunten geeft de ADR aan dat DJI de voortgang van het VWNW-budget niet voldoende bewaakt. Dit betreft zowel de uitputting van het frictiekostenbudget uit het Masterplan, als de uitputting van het frictiekostenbudget uit eerdere of latere reorganisaties. Voor wat betreft de vrijwillige fase zou er geen goed inzicht zijn (verbeterpunt 8) in de werkelijke uitputting van het frictiekostenbudget.

*In reactie:*

DPMO en DF&C delen de constatering van de ADR in beperkte mate. Bij DJI bestaat adequaat inzicht in de omvang van alle VWNW-budgetten. Onduidelijkheden over de (financiële) voortgang van het VWNW-beleid zijn vooral ingegeven door het onzekere karakter van het grote aantal variabelen op basis waarvan het vermoedelijk beloop dient te worden bepaald. Naarmate DJI meer beschikt over ervaringscijfers, zal het vermoedelijke beloop met meer zekerheid kunnen worden bepaald.

- *Informatie en Communicatie (Verbeterpunt 1)*

In dit kader constateert de ADR dat de lijn het budgetbeheer van de vrijwillige fase verschillend uitvoert en dat de benodigde informatie om hierop te sturen beperkt is uitgewerkt.

*In reactie:*

DF&C en DPMO gaan voor mei 2015 na of de wijze waarop de huidige informatiebehoefte voldoende is uitgewerkt en gecommuniceerd. De procedures, richtlijnen en handreikingen maken hier deel van uit.

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Datum**  
11 februari 2015

- *Risicomanagement (Verbeterpunt 7)*

De ADR geeft aan dat de DJI voor de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het personele frictiekostenbudget geen specifiek risicomanagement heeft ingericht. De DJI dient na te gaan in hoeverre de huidige werkwijze van risicomanagement voldoet voor het VWNW-beleid, zodat de DJI de gewenste uitstroom realiseert binnen de kaders en kansen voor uitstroom benut.

*In reactie:*

DPMO en DF&C achten het risico klein dat kansen voor uitstroom niet adequaat worden benut, dit is immers de primaire doelstelling van het VWNW-beleid en de DJI-organisatie levert al een enorme inspanning om deze doelstelling te realiseren. Zo heeft de personele uitstroom zich in 2013 en 2014 conform prognose voltrokken. Wel is daarbij van belang dat DJI tijdig signaleert wanneer de gewenste uitstroom niet binnen de kaders wordt gerealiseerd. Dit wordt ondervangen door zowel het periodiek herijken van de raming, ten opzichte van het vigerende budgettaire kader als het in de p&c-cyclus volgen van de daling van het aantal fte naar dienstonderdeel. Daarnaast is het de verwachting dat wanneer de managementinformatie beter is ingericht (i.c. het lopende project METIS), de risico's beter in beeld zijn.

Overige risico's, zoals de volledigheid/betrouwbaarheid van bronsystemen, zijn in beeld met dit Auditrapport, dat in opdracht van DJI door de ADR is opgeleverd.

- *Volledigheid/Betrouwbaarheid van bronsystemen (Verbeterpunt 2,8,9 en 10)*

De ADR geeft hier aan dat wanneer de DJI geen eenduidige definitie hanteert voor personele frictiekosten, de DJI het risico loopt dat enerzijds het personele frictiebudget zwaarder wordt belast dan geraamd en anderzijds de verantwoording over de uitputting van de personele frictiekosten niet volledig is.

Ook geeft de ADR aan dat opbrengsten uit detacheringen niet volledig zijn en salariskosten ten onrechte drukken op het personele frictiekosten budget. Tot slot geeft de ADR hier aan dat de DJI geen periodieke controles uitvoert op de primaire registratie van VWNW-gegevens in de systemen Leonardo, P-direct en MKB. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie uit deze systemen waar de VWNW-rapportages op zijn gebaseerd.

*In reactie:*

Hoewel DF&C en DPMO de risico's verbonden aan de constatering van de ADR wat minder hoog inschatten, is het punt van 'volledigheid/betrouwbaarheid' een belangrijk aandachtspunt. Om deze reden heeft DPMO inmiddels een integraal overzicht opgesteld van bestaande afspraken/definities rond begrip 'personele frictiekosten'.

Rond het onderwerp 'detacheringen' –en de beheersing ervan- kan worden geconstateerd dat de DJI-organisatie zich steeds meer ontwikkeld. Zo heeft sector

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Datum**  
11 februari 2015

GW in samenwerking met het SSC DJI en de AO VWNW inmiddels een overzicht opgesteld, waaruit op PI/individueel niveau het aantal detacheringen blijkt. Deze overzichten worden door GW gedeeld met het SSC DJI, zodat oneigenlijke belasting van het budget personele frictie kan worden vastgesteld en gecorrigeerd.

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

DPMO en DF&C treden in overleg met het SSC DJI over de periodieke controles op de primaire registratie van VWNW-gegevens in de systemen Leonardo, P-direct en MKB. Dit overleg beoogt voor juni 2015 de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de registratie in deze bronsystemen weg te nemen.

**Datum**  
11 februari 2015

- *Verantwoordelijkheden (Verbeterpunt 1)*

Op het gebied van verantwoordelijkheden signaleert de ADR dat DPMO bij het beoogde budgetbeheer (van de verplichte fase) thans niet beschikt over middelen voor een goede uitvoering van het budgetbeheer. Verder heeft de DJI niet formeel vastgelegd wie de controlfunctie op het totale budget van de personele frictiekosten moet uitoefenen en op welke wijze. Op dit moment voert de DF&C samen met de DPMO de controlfunctie op het totale personele frictiekostenbudget uit.

*In reactie:*

DPMO en DF&C zijn van mening dat DJI de verantwoordelijkheden ten aanzien van het budgetbeheer helder heeft belegd. Wel dient er nog een stap (een beschrijving van taken, capaciteit) te worden gezet bij de verdere inrichting van de budgetverantwoordelijkheid over de verplichte fase. DJI beoogt uiterlijk in april 2015 deze stap te hebben gezet.

**Conclusie**

Rekening houdend met de schaarse beheerscapaciteit zal DJI een aantal verbeterpunten van de ADR omzetten in verbetermaatregelen. Het betreft verbeterpunten op het vlak van Managementinformatie, Communicatie, Volledigheid/Betrouwbaarheid, Rechtmatigheid van de uitgaven en (verdere inrichting van) Budgetverantwoordelijkheden. DJI streeft ernaar alle verbetermaatregelen voor juli 2015 te hebben gedefinieerd en gerealiseerd.

### **Bijlage: Verbeterpunten uit de Audit 'personele frictie kosten'(ADR)**

1. Het personele frictiekostenbudget voor de uitvoering van het VWNW-beleid is verdeeld over verschillende budgethouders, namelijk: het SSC DJI voor de uitvoeringskosten, de lijn voor de kosten van de vrijwillige fase en de DPMO voor de kosten van de verplichte fase. Uit de interviews komt naar voren dat het budgetbeheer van de uitvoeringskosten door het SSC DJI goed verloopt. De lijn voert het budgetbeheer van de vrijwillige fase verschillend uit. Business controllers zijn van wisselende kwaliteit en de DJI heeft niet gedetailleerd uitgewerkt op welke wijze en waarover de lijn zich moet verantwoorden met betrekking tot het VWNW-beleid. Bijvoorbeeld verantwoording afleggen over de geleverde VWNW-inspanningen en de gerealiseerde uitstroom van fte in relatie tot de uitputting van de personele frictiekosten. Voor het budgetbeheer van de verplichte fase beschikt de DPMO volgens de geïnterviewden nog niet over een medewerker die voldoende kennis heeft voor een goede uitvoering van het budgetbeheer. Verder heeft de DJI niet formeel vastgelegd wie de controlfunctie op het totale budget van de personele frictiekosten moet uitoefenen en op welke wijze. Op dit moment voert de DF&C samen met de DPMO de controlfunctie op het totale personele frictiekostenbudget uit.

2. De DJI heeft vastgelegd dat personele frictiekosten bestaan uit drie componenten: kosten voor VWNW-voorzieningen, salariskosten van verplichte kandidaten en de uitvoeringskosten van het VWNW-beleid. Wij constateren dat een aantal kosten volgens afspraken wel ten laste komen van het personele frictiekostenbudget, maar niet onder bovengenoemde definitie vallen. Het gaat om de afkoop van de subsidierelatie Oldenkotte, de schadeclaim van G4S, de om-niet-detacheringen buiten de DJI en de medewerkers die langdurig ziek zijn of niet dienstbaar zijn aan de DJI. Als de DJI geen eenduidige definitie hanteert voor personele frictiekosten dan loopt de DJI het risico dat enerzijds het personele frictiekostenbudget zwaarder wordt belast dan geraamd en anderzijds dat de verantwoording over de uitputting van de personele frictiekosten niet volledig is.

3. De doelstellingen en de indicatoren zijn niet SMART gedefinieerd. Met name de meetbaarheid is een aandachtspunt. De DJI heeft niet per doelstelling en indicator vastgelegd welke gegevens nodig zijn voor de berekening ervan en op basis van welke informatiebronnen de gegevens moeten worden verkregen. De kans is aanwezig dat definities verschillend worden geïnterpreteerd. De informatie vanuit de geledingen van de DJI kan dan afwijken van wat op centraal niveau wenselijk is.

4. De doelstellingen en indicatoren zijn niet eenduidig opgenomen in de VWNW-rapportages. Uit de VWNW-rapportage blijkt niet duidelijk of deze specifiek is gericht op het Masterplan (2000 fte) of ook uitgaat van de eerdere en recente reorganisaties (3370 fte inclusief Masterplan). Het risico bestaat dat de DJI stuurt op basis van onjuiste en onvolledige informatie en de stakeholders verkeerd informeert over de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het frictiekostenbudget. In interviews is overigens wel aangegeven dat de informatiebehoefte is afgestemd met de verschillende stakeholders. De

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Datum**  
11 februari 2015

informatiebehoefte is echter beperkt uitgewerkt. De DJI heeft bijvoorbeeld niet uitgewerkt wie wanneer over welke informatie moet beschikken.

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

5. De DJI heeft het personele frictiekostenbudget niet herijkt naar aanleiding van ontwikkelingen zoals de 'Breukelen-maatregelen'. Verder ontbreekt in de VWNW-rapportages een duidelijke vergelijking tussen realisatie en begroting. Dit geldt voor zowel de financiële informatie als ook voor de niet-financiële informatie. Het risico bestaat dat de DJI de voortgang van de realisatie van het VWNW-beleid niet goed kan bewaken in relatie tot de uitputting van het frictiekostenbudget.

**Datum**  
11 februari 2015

6. De DJI heeft geen afspraken vastgelegd over het gebruik van budgetten van eerdere reorganisaties en hoe hiermee om te gaan in de verantwoording over het VWNW-beleid. Als de DJI ook budgetten van eerdere reorganisaties gebruikt ter bekostiging van de personele frictiekosten, geeft de uitputting van het personele frictiekostenbudget geen betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten. Een betrouwbaar beeld van de werkelijke kosten is belangrijk om in de toekomst tot een nauwkeurige raming te komen.

7. Voor de uitvoering van het VWNW-beleid en de uitputting van het personele frictiekostenbudget heeft de DJI geen specifiek risicomanagement ingericht. In de interviews is aangegeven dat de DJI de beheersing van de gesignaleerde risico's ad hoc aan de orde stelt in de betreffende overleggen. Een actueel overzicht van de geïnventariseerde risico's en de te treffen beheersmaatregelen op centraal niveau met betrekking tot het VWNW-beleid ontbreekt. De DJI dient na te gaan in hoeverre de huidige werkwijze van risicomanagement voldoet voor het VWNW, zodat de DJI de gewenste uitstroom realiseert binnen de kaders en kansen voor uitstroom benut.

8. De DJI heeft tussentijds geen volledig inzicht in de gerealiseerde uitputting van personele frictiekosten. De geledingen declareren kosten voor de vrijwillige fase aan het einde van het jaar middels een Bono. Aan het einde van het jaar is inzicht in de werkelijke uitputting van het personele frictiekostenbudget. De DJI dient te overwegen om de kosten tussentijds te verrekenen (reguliere P&C-cyclus). Ook dient de DJI te overwegen om de facturen van het Opleidingsinstituut voor de vrijwillige fase rechtstreeks ten laste te brengen van het personele frictiekostenbudget.

9. In interviews is aangegeven dat de DJI niet alle detacheringen registreert en dat om-niet detacheringen in de verplichte fase voorkomen wat niet is toegestaan volgens interne regelgeving. Dit leidt ertoe dat opbrengsten uit detacheringen niet volledig zijn en salariskosten ten onrechte drukken op het personele frictiekostenbudget. Hoe de DJI de volledigheid van de opbrengsten uit detacheringen bewaakt is niet duidelijk. De DJI heeft de monitoring op de opbrengsten uit detacheringen en doorlopende VWNW-voorzieningen nog niet formeel belegd en afspraken hierover zijn niet uitgewerkt en vastgelegd. Het is van belang dat de DJI periodiek nagaat of medewerkers nog wel terecht salarissuppletie of reistijdcompensatie ontvangen, omdat de situatie van



medewerkers kan wijzigen en daarmee het recht op VWNW-voorzieningen. Ook is belangrijk om na te gaan of de lenende organisatie wel betaalt voor detacheringen en de DJI tijdig inspeelt op aflopende detacheringen (zorgen voor ander werk).

10. De DJI voert geen periodieke controles uit op de primaire registratie van VWNW-gegevens in de systemen Leonardo, P-Direkt en het MKB. Er bestaat onzekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie uit deze systemen waar de VWNW-rapportages op zijn gebaseerd.

**Dienst**  
**Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Datum**  
11 februari 2015

---

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