



Aan
Leden van het OGO Besturen en Bekostigen OM

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

dhr. drs. R. van Zandwijk RA

dhr. drs. C.W.J. Spaaij RO CIA

Datum

10 juni 2015

Auteurs

R. van Zandwijk

C. Spaaij

memo

Resultaten Quick Scan Besturen en Bekostigen OM

1. Inleiding

In het Opdrachtgeversoverleg (OGO) van 11 november 2014 heeft u het gegevensmodel voor de in- en uitstroombetaling binnen het Openbaar Ministerie (OM) goedgekeurd met de constatering dat het gegevensmodel een beschrijving geeft van de diverse in- en uitstroombetalingen. Verder heeft het OGO op 1 april 2015 besloten over de productiemeting en de methode van kostentoekening. Hiermee ligt het nieuwe bekostigingssysteem in detail vast.

De directeur Financiën, Bedrijfsvoering en Control (FBC) van het DGRR heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onlangs verzocht om een quick scan uit te voeren naar de betrouwbaarheid van de productie- en kostprijsgegevens van het OM. Dit volgens de definities, zoals deze zijn vastgesteld in de OGO's van het programma Besturen en Bekostigen en de toetsingscriteria zoals deze door de ADR in het plan van aanpak voor deze quick scan zijn beschreven.

2. Verrichte werkzaamheden

Om inzicht te krijgen op welke wijze het OM uitvoering heeft gegeven aan de gestelde criteria voor het gegevensmodel en de methode van kostentoekening hebben wij de aan ons ter beschikking gestelde documentatie (zie bijlage 1 bij deze memo) bestudeerd. Daarnaast hebben wij ter toelichting op de documentatie enkele gesprekken gevoerd.

N.B. 1: Het onderzoek heeft het karakter van een quick scan. Dit houdt in dat wij op dit moment geen zekerheid (kunnen) geven over de betrouwbaarheid van het model¹. De betrouwbare werking van de geautomatiseerde gegevensverwerking is conform het plan van aanpak eveneens niet door ons onderzocht. Hiertoe dient een gerichte IT audit op de geautomatiseerde bronssystemen uitgevoerd te worden.

N.B. 2: Wij merken daarnaast op dat verschillende relevante documenten, zoals bijvoorbeeld de uitgewerkte kostprijsmodellen, laat (week 24) aan ons ter beschikking zijn gesteld, dat documenten ook in de periode van het uitvoeren van de quick scan aan verandering onderhevig zijn geweest en dat verscheidene documenten nog geen definitieve status kennen. Zo heeft het OM gedurende de

¹ Zie ook: PVA Quick scan besturen en bekostigen OM, d.d. 1 juni 2015

afgelopen twee weken nog intensief gewerkt aan de berekening van de kostprijzen 2014. Hierdoor is de beschikbare tijd voor de quick scan voor alle partijen zeer beperkt geweest.

N.B. 3: Er is (conform het plan van aanpak) door de ADR geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de general IT controls inzake de bronsystemen (o.a. Compas, GPS, BosZ).

3. Resultaten

Overall bevindingen

Wij constateren dat er in het afgelopen jaar veel werk is verricht en dat een aantal resultaten zijn bereikt ten aanzien van de ambitie om per 1 januari 2016 het nieuwe bekostigingsmodel in te voeren. Op basis van deze quick scan zien wij ook dat er nog het nodige moet gebeuren. De belangrijkste bevindingen van de ADR zijn de volgende:

- De zogenoemde 'lussen' zijn niet meegenomen in het gegevensmodel en daardoor ook niet in de bijbehorende bekostigingsmodellen;
- Een sluitende meting van instroom en uitstroom ontbreekt, mede als gevolg van het ontbreken van de 'lussen';
- Een definitieve beschrijving van de wijze van productiemeting is nog niet beschikbaar;
- Een definitieve beschrijving van de bekostigingsmodellen is nog niet beschikbaar;
- De beheerorganisatie is nog niet ingericht;
- Technische sepots worden nog niet meegenomen vanwege een onbetrouwbare administratie in BosZ;
- Processen en AO-beschrijvingen dienen nog nader uitgewerkt en uitgerold te worden;
- Er is nog geen formeel besluit van het OGO over de huidige toekenning van gewicht aan zaken;
- Het handmatig opstellen en bewerken van complexe en omvangrijke spreadsheets is zeer arbeidsintensief en kwetsbaar en heeft inherent een grote kans op fouten.

Zolang bovenstaande punten nog niet verwerkt of ingericht zijn, ziet de ADR risico's ten aanzien van een betrouwbare en controleerbare werking van het totale model vanaf 2016. Dit heeft uiteraard ook consequenties voor de juistheid en volledigheid van de uiteindelijke afrekening.

Specifieke bevindingen

Hieronder zetten wij bovenstaande aandachtspunten en overige bevindingen nader uiteen. Het gaat hierbij vooral om aspecten waarover nog een besluit genomen dient te worden of waar nog verdere uitwerking/ actie nodig is. Het zijn veelal aandachtspunten die door de werkgroep en DFBC in een eerder stadium zelf zijn geconstateerd maar waar wij op basis van onze werkzaamheden vaststellen dat deze punten nog open staan.

Producten en werkomgevingen

- Het huidige gegevensmodel zien wij als een belangrijke mijlpaal voor het bereiken van een sluitende en betrouwbare voorziening van zaaksgegevens door het OM. Daarmee is eveneens de noodzakelijk basis voor een nieuwe vorm van bekostiging gelegd;
- Producten in de werkomgevingen 1, 2, 3 en 5 zijn homogeen beschreven in het gegevensmodel en worden afgerekend op basis van P*Q financiering. Formeel kent werkomgeving 5 nog een klein deel basisvoorziening voor de supermega's. Hierover moet nog door het OGO worden besloten of deze naar WO4 gaan. In werkomgeving 4 vindt geen P*Q financiering plaats maar is sprake van een basisvoorziening. De producten in werkomgeving 4 zijn ook beschreven in het gegevensmodel.
- Met het vaststellen van het gegevensmodel is tevens het advies om in VPS-verband te besluiten dat de aan te leveren gegevens en de definities van deze gegevens voor de Straf Ketten Monitor worden herzien conform het gegevensmodel van het OM;
- Een goede beheerorganisatie is een essentiële voorwaarde om het nieuwe bekostigingssysteem te gaan gebruiken. Op dit moment is het proces rondom het gegevens -en bekostigingsmodel erg kwetsbaar. Het ontbreekt op dit moment nog aan een concrete uitwerking van de inrichting van het beheer van het gegevens- en bekostigingsmodel en de organisatie daarom heen. In het Programmaplan B&B OM, d.d. 30 maart 2015 wordt beschreven dat er in het OGO van juni een voorstel ligt voor de inrichting van de beheerorganisatie voor het gegevens -en kostprijsmodel; Het OM geeft aan dat het voorstel hiervoor gereed is en op de agenda staat voor het volgende OGO.
- Om de tel- en toetsbaarheid van de producten betrouwbaar en geobjectiveerd te kunnen vaststellen, is door het OM een project ingericht op de registratievoorschriften. Dit project moet uitwerking geven aan welke informatie nodig is uit de verschillende systemen om de verschillende producten op een juiste wijze te kunnen meten. Het is ons niet duidelijk geworden wat de status is van dit project. Het OM geeft wel aan dat in juli en augustus sessies met medewerkers en andere deskundigen zullen plaatsvinden om registratievoorschriften vast te stellen voor de primaire en ondersteunende systemen.

Specifieke aandachtspunten per werkomgeving

WO1:

- Er is nog niet formeel besloten hoe om te gaan met de Mulder hoger beroep zaken. De voorkeur van het OM is om deze hoger beroepzaken mee te tellen in de WO 1, omdat dit meer recht doet aan de toekomstige praktijk (OM2020)². Dit is echter een wijziging op het door het OGO vastgestelde gegevensmodel. DFBC vindt dat deze hoger beroep zaken thuis horen in WO 5. In het OGO van 1 april 2015 is besloten dat dit nog wordt bezien (uiteeraard met dien verstande dat dubbeltelling moet worden voorkomen); Aangegeven is dat de formele beslissing hierover staat geagendeerd voor het komende OGO.

² Deze zaken worden in het huidige model gepresenteerd als product binnen WO 1 Mulder

- Er is nog geen aansluiting tussen de productieaantallen en financiële realisatie van de CVOM enerzijds en het gegevensmodel anderzijds:
 - De gebruikte productieaantallen zijn afkomstig van de CVOM en betreffen de productieaantallen *exclusief* de inzet van het Virtueel Parket (VP)³ en verschillen daarmee van het gegevensmodel. De CVOM productie WO1 & WO2 Straf uit het gegevensmodel is dus inclusief de inzet van het VP (deze productie vindt zowel bij de CVOM als de AP's plaats). Er moet nog formeel besloten worden hoe deze aantallen (VP) te verwerken in de kostprijs; Het OM geeft aan dat h(in juni) is
 - De uitgaven voor de inzet van het VP en de CAT Leeromgeving vallen ten laste van de CVOM realisatie (omvang € 1,9 mln.). Deze zijn echter niet meegenomen in de CVOM kostprijzen. Er moet nog besloten worden hoe deze kosten moeten worden verwerkt in de kostprijzen;
 - Dwangsommen zijn eveneens niet meegenomen in CVOM kostprijzen. Ook hier moet nog standpunt worden ingenomen over hoe kosten moeten worden verwerkt in de kostprijzen.

N.B: In reactie op de conceptversie van deze memo geeft het OM aan dat de kosten van - verwerking VP aantallen, inzet VP en CAT leeromgeving en dwangsommen - inmiddels zijn verwerkt in de kostprijzen. Een formeel besluit hierover moet nog plaatsvinden.

- Binnen de huidige opzet van het bekostigingsmodel vindt binnen WO1 verrekening met het verkeersbudget plaats. Het verkeersbudget wordt in principe echter als een bijzondere uitgave aangemerkt. Bijzondere uitgaven worden volgens de algemene uitgangspunten als opslag over de werkomgevingen verdeeld. In de beschrijving van het model dient derhalve nog expliciet aandacht gegeven te worden aan het verkeersbudget, opdat inzichtelijk is hoe dit budget precies wordt verdisconteerd binnen het model.

WO 1,2,3,4

- Het ontbreekt nog aan een verdiepende analyse op de aangeleverde bestanden met betrekking tot de capaciteittoedeling: welke overeenkomsten en verschillen zijn waar te nemen tussen de tien parketten (zowel eigen personeel als inhuur) in de keuze van functionaristype (deze keuze is op dit moment nog subjectief);
- Ten opzichte van het eerdere gegevensmodel heeft het OGO in april 2015 besloten de kwaliteit en wettelijke gezagsrol niet langer in de basisvoorziening maar in de opslag van de kostprijs mee te nemen. DFBC heeft in eerder stadium wel de vraag gesteld of er nog andere primaire taken van substantiële omvang zijn die buiten beeld blijven in WO2 en WO3 door dit besluit. Hoewel de werkgroep zich op dit punt niet expliciet heeft uitgesproken, worden deze in de notitie 'Basisvoorzieningen OM' (OGO stukken 5 november 2013, agendapunt 4) niet genoemd; In reactie hierop geeft het OM aan dat er geen andere primaire taken te onderscheiden zijn.

³ Het VP betreft medewerkers die (tijdelijk) toegewezen zijn aan een parket en zich met name bezig houden met de beoordeling van zaken (en niet met de afdoening van zaken zoals geformuleerd in het gegevensmodel).

- Ten aanzien van WO4 heeft het OGO besloten voor WO4 zaken de LOGC codering als onderscheidend criterium bij regionale parketten te handhaven. Over 2 jaar kan deze werkwijze opnieuw bekeken worden. Als vervolgstap zal de werkgroep het rapportageformat voor WO4 nog verder uitwerken; Dit format zal in het komende OGO worden besproken.

WO 5

- De productienormering is op basis van de huidige norm en nog niet op de toekomstige productienorm (digitalisering zal er voor zorgen dat er minder administratief medewerkers nodig zijn). Het OM geeft aan dat de digitalisering nog niet zo ver is waardoor het niet mogelijk is om nu tot nieuwe normering te komen.

Productiemeting

- De vertaling van de uitstroom gegevens naar productie is nog niet gerealiseerd. De zogenoemde lussen (herinstroom en uitstroom van zaken) zijn (nog) niet in het gegevensmodel verwerkt;
- Het ontbreekt mede hierdoor nog aan een sluitende meting van instroom en uitstroom. Het gaat hier om het feit dat in de dagelijkse praktijk er zaken en producten 'weglekken'. Bijvoorbeeld omdat zaken worden ingetrokken, worden overgedragen of omdat het moment van herinstroom na verzet tegen een OM-beschikking niet geheel duidelijk is. Voor een sluitende meting van in –en uitstroom is het zaak deze lekken te dichten. In het programmaplan B&B OM lezen wij dat met het oog hierop de AO/IC wordt aangepast/ verbeterd.
- In de eerder gemaakte impactanalyse is geconstateerd dat in 20% van het aantal zaken her instroom van een zaak plaatsvindt, wat een substantiële werklast inhoudt op een later moment, die niet mag worden verwaarloosd in de telling van productie.
- Het OM geeft aan dat de lussenproblematiek in november 2015 betrouwbaar is de managementrapportages zichtbaar zal zijn.

Specifieker:

- De uitstroom van in Compas geregistreerde zaken door overdracht worden zonder aanpassing dubbel meegenomen in de productie. Deze zaken krijgen na overdracht namelijk een nieuw parketnummer. Onduidelijk is of nu formeel besloten is dat deze zaken niet als productie worden geteld. In het Programmaplan B&B OM, d.d. 30 maart 2015, wordt wel aangegeven dat in dit kader reeds een verzoek tot systeemwijziging is ingediend, om dubbeltelling van zaken te voorkomen.
- Uit onderzoek in het najaar 2014 is gebleken dat de administratie BosZ niet betrouwbaar is. Hierdoor is eerder voorgesteld dat alle uitstroom van technische sepots niet meegeteld wordt als productie en dat deze activiteiten van de parketten worden ingecalculereerd in de kostprijs van de resterende uitstroom. Niet duidelijk is of het OGO op dit voorstel formeel besluit heeft genomen om op deze manier (voorlopig) om te gaan met de technische sepots.

Tevens is uit ons onderzoek niet duidelijk geworden of het gaat om alle technische sepots, of alleen technische sepots die worden geregistreerd in BosZ⁴.

Hiernaast merken wij op dat de technische sepots voor de realisatie - via de fte- wel meegenomen is in de "P" voor WO2, maar voor de "Q" dus (vooralsnog) buiten beschouwing gelaten is. Dit betekent dat als de verhouding technisch sepot t.o.v. de GPS/Compass-productie verandert, dat effect heeft op de kostprijs voor WO2.

Kostentoerekening

De ADR doet geen uitspraak of de voorliggende kostprijzen tot stand zijn gekomen op basis van de meest efficiënte inzet van mensen en middelen.

De ADR doet eveneens geen uitspraak of de gerealiseerde aantallen producten betrouwbaar zijn. Hiertoe dient de kostprijsmethodiek getest te worden op werking hetgeen vanwege de beperkt beschikbare tijd niet binnen de opdracht van de quick scan viel.

- Binnen het kostprijsmodel wordt het onderscheid tussen directe en indirecte kosten gemaakt. Aandachtspunt is de exacte vastlegging / beschrijving van de verdeling van de kostensoorten over de diverse producten / werkomgevingen zodat achteraf controleerbaar is of alle kostensoorten juist zijn verdisconteerd. Het OM geeft aan dat dit onderdeel zal zijn van de registratievoorschriften.
- Voor het toedelen van de kosten is aangesloten op de totale definitieve realisatiecijfers 2014 uit Leonardo. Aandachtspunt is de juiste boeking van de personele ontvangsten (ca. € 10 miljoen). Dit betreft bijvoorbeeld ontvangsten in het kader van detacheringen. Deze ontvangsten dienen op een juiste wijze toegedeeld te worden aan de betreffende werkomgevingen. Uit de kostprijsmodellen blijkt dat er verschillen zijn tussen de P-portal (personeelssysteem P-Direkt) en de financiële administratie (Leonardo). De oorzaak van deze (niet materiële) verschillen is op dit moment nog niet verklaard;
N.B.: In reactie op het concept van deze memo geeft het OM aan dat de oorzaak van het verschil in ontvangsten inmiddels achterhaald is. Het verschil wordt verklaard door vergoedingen die geboekt worden op de inhuur derden grootboekrekeningen (zoals slachtofferhulp). Verschillen zullen door het OM als opslag (indirecte kosten) verwerkt worden in de kostprijs van de producten.
- Een aspect van de kostprijsmodellen is dat gewicht wordt toegekend aan zaken. Deze toekenning is echter nog niet door het OGO geaccordeerd hetgeen wel noodzakelijk is voor een uniforme en controleerbare uitwerking van het model;
- De door ons onderzochte beschrijving van het bekostigingsmodel betreft concept versie 0.3. Er is nog geen definitieve beschrijving beschikbaar. Hierdoor zijn de beslispunten uit het OGO van april 2015 nog niet in de beschrijving verwerkt.

⁴ In Beslispunten bekostigingsmodel 2016/2017 versie 2.0. wordt gesproken over alle technische sepots, terwijl het OM aangeeft dat het hier gaat om technische sepots die geregistreerd worden in BOSZ.

- In de praktische uitwerking van de kostprijsmodellen is de besluitvorming uit het OGO van april 2015 wel grotendeels verwerkt. Doordat de besluiten nog niet verwerkt zijn in de beschrijving van het bekostigingsmodel zijn de nu uitgewerkte kostprijsmodellen in complexe Excel spreadsheets moeizaam reconstrueerbaar en derhalve ook moeizaam controleerbaar. Doordat het model handmatig wordt gevuld en bewerkt is de kans op fouten hoog. Hiermee is het systeem kwetsbaar en ontbreekt ook de borging voor de toekomst;
- Over de nu voorliggende kostprijsmodellen dient nog verdere formele besluitvorming plaats te vinden. Het betreft dan met name een akkoord op de verdeel/ toewijzingsleutels zoals deze toegepast worden om de indirecte kosten (overhead) over de werkomgevingen toe te rekenen;
- Zoals reeds hierboven vermeld, zijn de zogenoemde lussen (herinstroom van zaken) niet in het gegevensmodel opgenomen en derhalve ook niet in de kostprijsystematiek verwerkt. Dit betekent dat de huidige productie en bijbehorende prijzen per definitie niet juist en volledig zijn. Aangezien de werkelijke kosten over 2014 worden gehanteerd leidt het niet meenemen van de lussen tot onzuivere (hogere?) kostprijzen;
- Voor het bepalen van de directe kosten binnen het kostprijsmodel zijn de functies die binnen een OM-onderdeel voorkomen gedefinieerd. (functies zijn o.a. officier van Justitie, directeur bedrijfsvoering, parketsecretaris e.d.). Op centraal niveau is per functie bepaald hoe de kosten per functie over de werkomgevingen zijn verdeeld. In de praktische uitwerking is wel aan de OM-onderdelen specifiek gevraagd om per soort medewerker aan te geven hoe de kosten van deze medewerker over de werkomgevingen verdeeld moet worden. Indien een OM-onderdeel een verdeling heeft opgegeven dan is deze verdeling gehanteerd;
- De aspecten Internationale rechtshulp en technische sepots en Halt (in BOSZ) zijn niet meegenomen in de aantallen afdoeningen waardoor de Q te laag wordt weergegeven; Het OM geeft hiervoor wel een advies te hebben opgesteld. Voorstel van het OM is deze zaken nog niet mee te tellen, omdat eerst moet worden gedefinieerd wat de producten zijn en of en hoe deze betrouwbaar kunnen worden gemeten.
- Dwangsommen worden niet meegenomen in de kostprijzen van WO1. Er is nog geen besluit genomen hoe met dwangsommen om te gaan.
- Het verkeersbudget staat buiten het kostprijsmodel (bijzondere uitgave); Aandachtspunt is het gebruik van de juiste kostensoort voor de bepaling van deze uitgaven en de verrekening met het CVOM budget.

Bijlage 1: Bestudeerde documentatie

1	Programmaplan Besturing en Bekostiging OM, Versie 1.0 (OGO 1 april 2015), datum: 30 maart 2015
2	Gegevensmodel instroom V2.1 (V2.2 datum: 5 oktober 2014)
3	Gegevensmodel uitstroom V2.1 (V2.1.1. datum: 4 november 2014)
4	Legenda V2.1 (datum: 6 oktober 2014)
5	Memo aan Opdrachtgeveroverleg Besturen en Bekostigen (B&B) Datum: 05 november 2014 Toelichting gegevensmodel OM, incl. definitiewijzigingen WO 2, 3 en 4 Bijlage 1 Gegevensmodel OM Bijlage 2 Verschuivingen zaakaantallen WO 2, 3 en 4
6	Memo Annotatie OGO Besturing & Bekostiging, 11 november 2014
7	Afbakening wo4 (ondermijning) t.o.v. wo3 (onderzoeksomgeving) datum: 9 maart 2015
8	Beslispunten bekostigingsmodel 2016/2017 Versie 2.0 (OGO 11 maart 2015), datum: 2 maart 2015
9	Workshop Processen en Producten in relatie tot besturen en bekostigen, datum: 27 februari 2015.
10	Doorontwikkeling processen binnen het OM, Versie 0.3a, datum 24 februari 2015.
11	Presentatie Besturing en Bekostiging OM, stand van zaken werkgroep extern bekostigingsmodel.
12	Beschrijving bekostigingsmodel Versie 0.3, datum: 21 april 2015
13	Beschrijving werking Bekostigingsmodel, versie onbekend, datum onbekend.
14	Ressort Parket, Kostprijzen, Presentatie ADR, versie onbekend, datum onbekend.
15	Besprekingsverslag (overleg vertegenwoordiging van ADR en CVOM over de opzet kostprijsystematiek inzet van instrumenten voor de validering van de normeringen en toedelingssleutels). datum: 11 november 2014.
16	Memo Bekostiging Openbaar Ministerie, datum: 5 juli 2013. Van: DG Rijksbegroting, Aan: Directeur Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving en Directeur FEZ VenJ
17	Bijlage 2. Verslag Opdrachtgevers overleg besturing en bekostiging OM, Versie concept, datum: 1 april 2015.
18	Bijlage 2. Verslag Opdrachtgevers overleg besturing en bekostiging OM, Versie: concept, datum: 8 juli 2014.
19	Bijlage 2. Verslag Opdrachtgevers overleg besturing en bekostiging OM, Versie concept, datum: 11 november 2014.
20	Basis op orde interne beheersmaatregelen 2014, Versie 2.0, datum 14 april 2014.
21	Uitvoeren audit betrouwbaarheid productie- en kostprijsgegevens OM, datum: 24 april 2015.