

Capaciteit in Balans

Verkenning naar aanleiding van de PMJ ramingen tot en met 2021

Datum 12 juli 2016

Dienst Justitiële Inrichtingen

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding
 - 1.1 Voorgeschiedenis van de verkenning PMJ
 - 1.2 Capaciteitsontwikkelingen DJI en de PMJ
 - 1.3 Proces totstandkoming verkenning PMJ
 - 1.4 Context en ambities DJI
2. Uitgangspunten bij de opdracht aan DJI
 - 2.1 Opdrachtbrief
 - 2.2 Moties
 - 2.3 Brief aan Tweede Kamer: uitkomsten van onderzoeken inzake PMJ model
3. Toelichting concept voorbereidingsplan PMJ maart 2016
4. Consultatie
 - 4.1 Interne consultatie
 - 4.2 Bestuurlijke consultatie
5. Verkenning PMJ
 - 5.1 Capaciteit
 - 5.2 Financiën
 - 5.3 Personeel
6. Tot slot

Samenvatting

Al langere tijd heeft DJI te maken met een daling in de behoefte aan capaciteit. Dit resulteert, ook na het doorvoeren van de sluitingen in het kader van het Masterplan 2013-2018, in een substantiële leegstand bij DJI in het gevangeniswezen (GW), de vreemdelingenbewaring (VB) en de justitiële jeugdinrichtingen (JJl's). De huidige overcapaciteit én de prognoses uit het PMJ-model nopen tot herbezinning op de vraag hoe in Nederland wordt voorzien in de (gewijzigde) behoefte aan sanctiecapaciteit. Dit is ook van belang richting medewerkers van DJI. Een aanhoudende leegstand leidt begrijpelijkerwijs tot onzekerheid bij medewerkers over hun eigen toekomst.

In de periode maart 2016 tot en met juni 2016 heeft DJI in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een verkenning uitgevoerd naar de vraag hoe de beschikbare capaciteit van DJI en de behoefte daaraan op basis van de PMJ t/m 2021¹ beter met elkaar in balans gebracht kunnen worden. De opdracht had daarmee een ander karakter dan het Masterplan 2013-2018, dat primair de oplossing van financiële problematiek betrof.

In deze verkenning geeft DJI zijn visie hoe met een, zich naar het laat zien, structurele overcapaciteit zou kunnen worden omgegaan en in een periode van vijf jaar zou kunnen worden gekomen tot een betere balans tussen vraag en aanbod. DJI heeft in deze visie nadrukkelijk ook oog gehouden voor de kwalitatieve aspecten van het werk. Naast deze visie zijn er andere mogelijkheden om, om te gaan met afgenomen behoefte aan detentiecapaciteit. De visie is voorts concreet uitgewerkt in termen van hoeveel capaciteit te reduceren, waar dit te doen, de personele gevolgen daarvan en de financiële consequenties. Ten behoeve van de visie zijn de onderdelen van DJI (vestigingen, inrichtingen, landelijke diensten) en de Centrale Ondernemingsraad DJI geconsulteerd. Ook is gebruik gemaakt van hetgeen de Tweede Kamer fracties hierover de afgelopen maanden hebben ingebracht. Logischerwijs is uitgegaan van de thans geldende beleidsopvattingen. Een heroriëntatie vindt momenteel plaats op de sanctie-uitvoering in den brede onder de naam 'Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering'. Daarbij wordt onder andere geanticipeerd op de veranderingen in de (kenmerken van) diverse doelgroepen, de typen en duur van straffen en maatregelen en in de omvang. Deze en andere ontwikkelingen als Verkenning Vrijheidsbeneming Verkenning Justitiële Jeugd (VIV-JJ) en een nieuw sociaal beleidskader vanaf 2017 zijn voor zover mogelijk geduid, maar niet in de uitwerking en berekeningen meegenomen. De uitkomsten hiervan zullen de uiteindelijke koers hoe om te gaan met de overcapaciteit bepalen.

Naar aanleiding van de motie Van Oosten en Volp² - waarin staat dat sluiting van gevangenissen, inclusief justitiële jeugdinrichtingen, nu niet aan de orde is - zal dit kabinet niet overgaan tot sluitingen en implementatie van deze verkenning. Dit heeft de Staatssecretaris recent in zijn brief d.d. 14 juni 2016 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd³. Omdat de problematiek ten aanzien van de capaciteitsontwikkeling actueel blijft en de interne consultatie om te komen tot een invulling van de verkenning in afronding verkeerde, is de verkenning afgemaakt.

¹ Smit, P.R. e.a., *Capaciteitsbehoefte justitiële keten t/m 2021* (Den Haag: WODC, 2016)

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 587, nr. 641

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 587, nr. 655

In deze verkenning is het idee om bij het gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring (GW/VB) en bij de justitiële jeugdinrichtingen (JJI) een basisvoorraad en een flexibele voorraad op basis van de historische behoefte aan te houden. Hiermee zouden fluctuaties in de behoefte aan DJI-capaciteit beter in de tijd kunnen worden opgevangen en heenzendingen kunnen worden voorkomen. De feitelijke behoefte aan capaciteit kent immers grote fluctuaties in de tijd. Zo is de behoefte aan intramurale DJI-capaciteit in de afgelopen tien jaar sterk gedaald, uiteenlopend van een afname met 35% bij GW tot 85% bij VB.

De basisvoorraad bij GW/VB zou kunnen worden opgebouwd uit 8.089 éénpersoonscellen en meerpersoonscellen (MPC) die enkelvoudig worden gebruikt. De flexibele voorraad zou dan 3.111 plaatsen bedragen en zou bestaan uit opgeklapte bedden in MPC's en uit een buiten gebruik gestelde locatie (die zo nodig (tijdelijk) aan derden zou kunnen worden verhuurd). Voor de JJI's zou de basisvoorraad plus de flexibele voorraad kunnen worden vormgegeven door de capaciteit terug te brengen tot een basisvoorraad van 320 operationele plaatsen en een flexibele voorraad van circa 130 reserveplaatsen.

Om te komen tot de voorgestelde basisvoorraad en flexibele voorraad zou de direct inzetbare capaciteit moeten worden verminderd met ongeveer 3000 plaatsen in het GW/VB en bijna 300 plaatsen in de JJI's. In deze verkenning is uitgewerkt hoe deze capaciteitsreductie zou kunnen worden gerealiseerd, waarbij sprake is van een toekomstbestendige beschikbaarheid en inzet van capaciteit en personeel die aansluit bij de arrondissementen. Doelen hiervan zijn een zo goed mogelijke regionale spreiding die tegemoet komt aan de (lokale) plaatsingsbehoefte en de borging van de (lokale) samenwerking. Hierbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de verschillende moties van de TK met betrekking tot de regionale werkgelegenheid. Daarnaast zijn ook andere uitgangspunten en criteria gewogen waaronder de regionale behoefte, de gewenste flexibiliteit, de positionering van landelijke regimes en kosten.

De weging van de uitgangspunten en criteria, waarbij rekening is gehouden met de moties met betrekking tot de regionale werkgelegenheid, leidt tot een verkenning waarin over een periode van vijf jaar acht inrichtingen GW/VB zouden worden gesloten en de subsidierelatie met drie JJI's zou worden beëindigd. De fasering over vijf jaar hangt samen met enerzijds verbouwingen en/of het opleveren van nog te realiseren capaciteit elders en anderzijds de verplaatsing van doelgroepen. De verkenning zou kunnen leiden (uitgaande van cijfers juni 2016) tot een structurele besparingsopbrengst van € 116 miljoen waarbij ervan wordt uitgegaan dat twee en een halve inrichting in gebruik zou worden genomen door het COA.

In deze verkenning wordt niet alleen ingegaan op de benodigde capaciteit, maar ook op vakmanschap. Er wordt steeds meer gevraagd van medewerkers. Zij werken op alle niveaus in multidisciplinaire teams, zijn onderdeel van (lokale) netwerken en hebben daartoe contacten met zowel publieke als private ketenpartners. Hiernaast is er sprake van een toegenomen complexiteit van de doelgroep. Daarom is investering in vakmanschap van de medewerkers belangrijk. Deze investering is ook noodzakelijk om de mobiliteit van DJI-personeel te bevorderen.

Tot slot wordt in deze verkenning geschetst hoe de kennis en expertise van DJI behouden kunnen blijven en beter benut kunnen worden in het bredere veiligheids- en vreemdelingendomein. Hiertoe worden de contouren van wat vooralsnog het 'Werkbedrijf DJI' heet, geschetst.

Met deze verkenning tracht DJI bij te dragen aan de discussie hoe om gegaan zou kunnen worden met de, naar het zich laat aanzien, structurele overcapaciteit..

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis van de verkenning PMJ

Al langere tijd heeft DJI te maken met een daling in de behoefte aan capaciteit. Dit resulteert, ook na het doorvoeren van de sluitingen in het kader van het Masterplan 2013-2018, in een substantiële leegstand bij DJI in het gevangeniswezen (GW), de vreemdelingenbewaring (VB) en de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). In paragraaf 1.2 wordt de capaciteitsontwikkeling binnen DJI en de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte uiteengezet.

Op 21 maart 2016 heeft de DG Straffen en Beschermen (DGSenB) namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) DJI gevraagd een voorbereidingsplan te ontwikkelen *'om de leegstand die bij ongewijzigd beleid zou ontstaan in 2021, te verminderen met ongeveer 3.000 plaatsen in het gevangeniswezen/vreemdelingenbewaring en bijna 300 plaatsen in de jeugdinrichtingen'*. In de brief wordt ook een aantal uitgangspunten en condities ten behoeve van het op te stellen plan gegeven (zie hoofdstuk 2). Hiertoe heeft DJI in maart 2016 een concept voorbereidingsplan opgesteld dat uit ging van implementatie vanaf 2017 (hoofdstuk 3).

De opdracht aan DJI is met de Tweede Kamer besproken in het Algemeen Overleg (AO) Gevangeniswezen op 30 maart 2016 en het AO Justitiële Jeugd op 14 april 2016. Naar aanleiding van deze AO's heeft de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen waaronder de motie Van Oosten/Volp (TK, 2015-2016, 24 587, nr. 641) waarin staat *'... dat sluiting van gevangnissen, inclusief justitiële jeugdinrichtingen, aanvullend op het lopende masterplan nu niet aan de orde is en roept de regering op dienovereenkomstig te handelen.'* De reactie van de staatssecretaris van VenJ op de motie Van Oosten/Volp⁴ heeft tot gevolg dat de implementatie van een voorbereidingsplan in 2017 niet meer aan de orde is. Door deze ontwikkelingen in de tijd is het karakter van deze notitie gewijzigd: van een concreet voorbereidingsplan leidend tot een nieuwe penitentiaire landkaart in 2021 naar een verkenning hoe de capaciteit binnen DJI te verminderen met 3.000 plaatsen in GW/VB en 300 in JJI binnen een periode van vijf jaar naar aanleiding van de uitkomsten van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ-model) 2021. De PMJ-ramingen geven de jaarlijkse meerjarige verwachte behoefte aan detentiecapaciteit weer. Elk jaar wordt een nieuwe raming gemaakt, over een periode die elk jaar weer opschuift. De PMJ 2021 kent een looptijd van 2017 tot en met 2021.

In deze verkenning geeft DJI zijn visie hoe met een, zich naar het laat zien, structurele overcapaciteit zou kunnen worden omgegaan. DJI heeft in deze visie nadrukkelijk ook oog gehouden voor de kwalitatieve aspecten van het werk. De visie is voorts concreet uitgewerkt in termen van hoeveel capaciteit te reduceren, waar dit te doen, de personele gevolgen daarvan en de financiële consequenties. Zaken waarvan het relevant is dat ze in beeld zijn gebracht mocht de vraag naar een concreet plan tot een nieuwe penitentiaire landkaart opnieuw komen. De verkenning zou kunnen leiden (uitgaande van cijfers juni 2016) tot een structurele besparingsopbrengst van € 116 miljoen waarbij ervan wordt uitgegaan dat twee en een halve inrichting in gebruik zou worden genomen door het COA.⁵

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24587, nr. 655

⁵ De berekeningen en cijfers zijn gebaseerd op de huidige stand van zaken en gaan uit van peildatum 1 januari 2017. Het vervolg van de begrotingsvoorbereiding 2017 zal nog wijzigingen met zich meebrengen. Zoals uit de reactie van de staatssecretaris op de motie Van Oosten/Volp blijkt, bedragen de kosten van het openhouden van de 11 penitentiaire (jeugd)inrichtingen € 157 mln. structureel. In de verkenning is bij het bepalen van de netto-besparingsopbrengsten van de sluitingen rekening gehouden met investeringen in het vakmanschap van het personeel (- € 20 mln.), de beoogde terbeschikkingstelling van 2,5 locatie aan het COA voor de opvang van asielzoekers (- € 8 mln.), besparingsverliezen in relatie tot de zogenaamde Breukelenmaatregelen (- € 17 mln.),

1.2 Capaciteitsontwikkeling DJI en de PMJ

De behoefte aan intramurale DJI-capaciteit is de laatste jaren sterk gedaald. Vergeleken met tien jaar geleden is de behoefte aan GW-, VB- en JJI-capaciteit met 35% tot 85% (bij VB) gedaald. De benodigde capaciteit ten behoeve van de Terbeschikkingstelling (tbs) ligt circa een kwart lager dan vijf jaar geleden.

De verminderde behoefte aan DJI-capaciteit leidt tot een dalende bezetting van de inrichtingen. Zijn in 2010 nog gemiddeld circa 11.200 GW-plaatsen (inclusief de plaatsen in de Penitentiaire Psychiatrische Centra – PPC-) bezet, in 2015 is de gemiddelde bezetting gedaald tot circa 8.600 plaatsen. Bij VB is een daling te zien van circa 1.500 bezette plaatsen in 2010 tot circa 250 in 2015. Bij de JJI's loopt de bezetting terug van gemiddeld circa 700 plaatsen in 2010 tot 430 plaatsen in 2015. De tbs kent een (meer) geleidelijke daling van circa 2.000 bezette plaatsen in 2010 tot circa 1.500 plaatsen in 2015.

Capaciteit DJI

Als reactie op de dalende behoefte is afgelopen jaren de direct inzetbare capaciteit verminderd. Zo bedroeg de direct inzetbare capaciteit bij GW in 2010 circa 12.350, terwijl over 2015 sprake was van een capaciteit van circa 11.500 (dit is inclusief circa 1.900 plaatsen die om diverse redenen niet bruikbaar zijn). De afname is grotendeels tot stand gekomen door het sluiten van meerdere inrichtingen in het kader van het Masterplan 2013-2018 en het in reserve zetten van plaatsen. De capaciteit van VB is over voornoemde periode afgenomen van circa 2.250 tot circa 1.200. Ook de JJI laat een sterke daling van de direct inzetbare capaciteit zien: van circa 1.300 over 2010 tot circa 650 over 2015. De direct inzetbare capaciteit van de tbs is afgenomen van circa 2.150 over 2010 tot circa 1.650 over 2015.

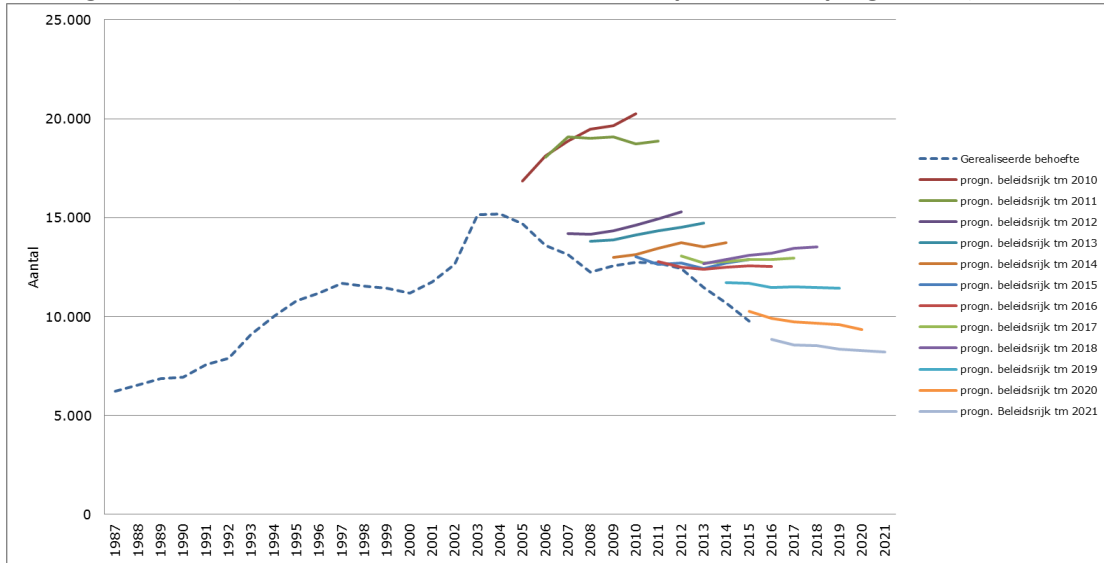
Doorkijk PMJ tot en met 2021

Doordat de geregistreerde criminaliteit is gedaald, de ernst van de gepleegde delicten gemiddeld genomen afgenomen is en er doorgaans kortere vrijheidsstraffen worden opgelegd dan voorheen, neemt de behoefte aan GW-capaciteit af en daarmee ook de bezetting van de inrichtingen. De behoefte aan intramurale plaatsen (inclusief capaciteitsmarge) over 2016 is voor GW geraamd op circa 8.850. Komende jaren wordt een verdere daling van de intramurale behoefte verwacht tot circa 8.200 over 2021. Terwijl de behoefte aan VB afgelopen jaren sterk is gedaald, wordt –als gevolg van de sterke stijging van asielinstroom- voor komende jaren juist een stijging van de behoefte verwacht van circa 400 over 2016 tot circa 700 over 2021. De PMJ geeft over 2016 ten aanzien van de tbs een behoefte weer van 1.500 om vervolgens te dalen tot circa 1.200 over 2021. Ook de PMJ voor de JJI's laat een verdere daling zien. Wordt over 2016 een behoefte verwacht van circa 450 plaatsen, over 2021 daalt de vraag verder tot circa 300 plaatsen.

Onderstaand wordt grafisch de ontwikkeling van de achteraf vastgestelde behoefte weergegeven, waarbij tevens de PMJ ramingen tot en met 2021 zijn opgenomen.

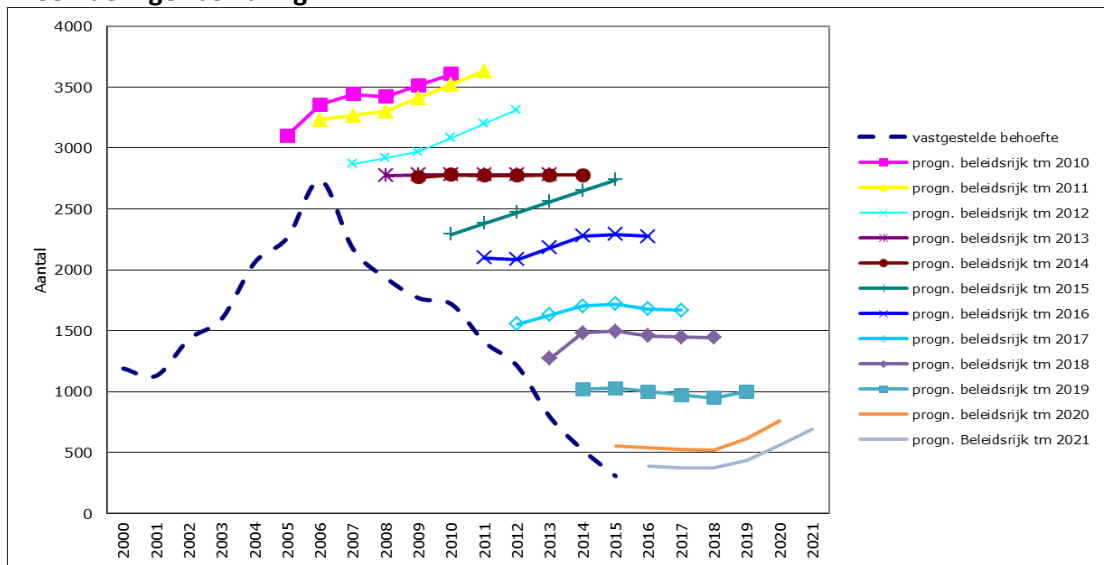
de groei van de forensische zorg (- € 5 mln.), de verhoogde doorstroom van arrestanten (- € 5 mln.) en tot slot een correctie voor besparingsopbrengsten op variabele kosten als gevolg van leegstand (€ 14 mln., in het scenario dat er geen sluitingen plaatsvinden). Dit zou resulteren in een netto besparingsbedrag van € 116 mln. structureel.

Gevangeniswezen (exclusief elektronische detentie en penitentiair programma)



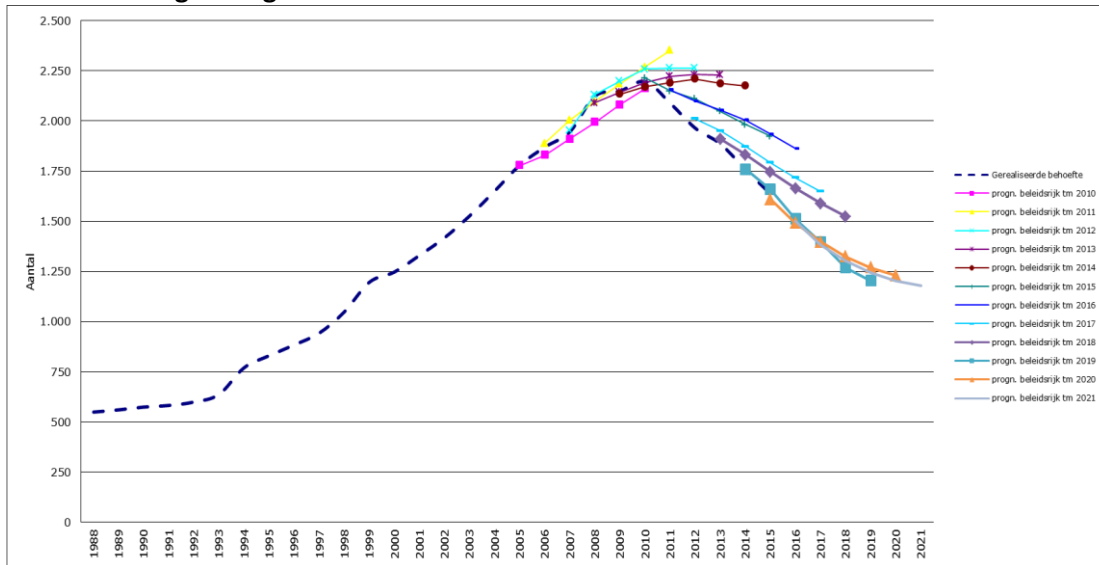
Vanaf 1987 geeft de achteraf vastgestelde behoefte voor GW een stijging weer. Vanaf 2003-2004 is met name als gevolg van de 100% drugscontroles op Schiphol de behoefte explosief gestegen om na 2005 weer af te nemen. Na een periode van geleidelijke daling is vanaf 2012 de behoefte sterk afgenomen. De meest recente PMJ gaat uit van een (gematigde) daling van de behoefte.

Vreemdelingenbewaring



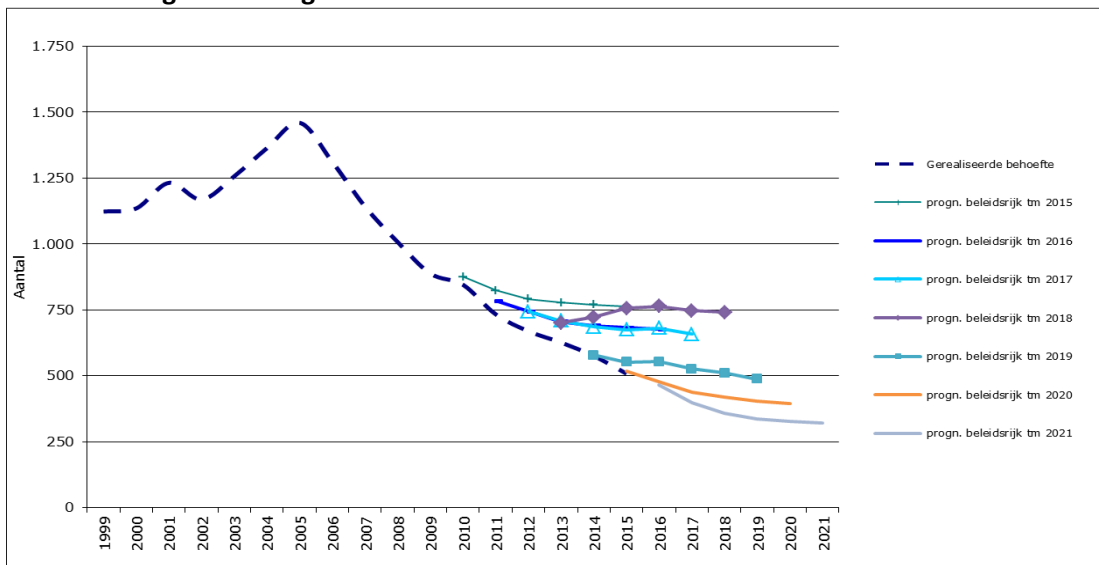
In de periode 2000-2007 is de behoefte aan capaciteit voor de VB sterk gestegen, om vervolgens weer aanzienlijk te dalen. De sterke daling is mede veroorzaakt door (internationale) wet- en regelgeving inzake de toepassing van vreemdelingenbewaring. De voorspellingen van de PMJ zijn weliswaar jaarlijks mee gedaald met de feitelijke ontwikkeling maar hebben niet de richting van de sterke daling van de behoefte gevolgd. De meest recente PMJ geeft na 2018 een groei weer. Dit wordt veroorzaakt door de recente ontwikkelingen in de asielinstroom.

Terbeschikkingstelling



De behoefte aan tbs-plaatsen is vanaf 1988 gestaag gestegen tot 2010 om daarna geleidelijk weer af te nemen. De afname na 2010 wordt veroorzaakt door de sterke afname van het jaarlijks aantal opleggingen tbs met bevel tot verpleging. De voorspellingen van de PMJ lopen evenwijdig aan de achteraf vastgestelde behoefte. De meest recente PMJ geeft aan dat de behoefte nog verder geleidelijk zal dalen.⁶

Justitiële Jeugd Inrichtingen



De behoefte aan JJI-capaciteit laat vanaf 1999 tot en met 2005 een sterke groei zien om vervolgens jaarlijks sterk te dalen. De meest recente PMJ-ramingen liggen in lijn met de achteraf vastgestelde behoefte. Verwacht wordt dat de behoefte komende jaren nog enigszins zal afnemen.

⁶ De tbs wordt in de opdracht van de Staatssecretaris van VenJ buiten beschouwing gelaten. In de Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg is afgesproken dat, aanvullend op de sluitingen in het kader van Masterplan 2013-2018, geen verdere capaciteitsreductie zal plaatsvinden gedurende de looptijd van het convenant tot eind 2017. Hiernaast is sprake van een groei in de overige forensische zorg.

1.3 Proces totstandkoming verkenning PMJ

Betrokkenheid van het veld is een voorwaarde om te komen tot een gedragen en vanuit de inhoud onderbouwde verkenning. Daarom zijn de velddirecteuren betrokken bij het opstellen van uitgangspunten van het concept voorbereidingsplan van maart jl. Op basis van deze gedeelde uitgangspunten en de kaders die door het ministerie van VenJ zijn meegegeven, en een aantal moties van de Tweede Kamer (TK, 2015-2016, 25 587, nrs. 639, 649, 646, 645; TK, 2012-2013, 31 490, nr. 126), is het concept voorbereidingsplan opgesteld. Het concept is vervolgens ten behoeve van de interne consultatie voorgelegd. De consultatie heeft plaatsgevonden bij de landelijke diensten en onderdelen binnen het DJI hoofdkantoor, de vestigingen en inrichtingen en bij de Centrale Ondernemingsraad. Daarbij zijn alle vestigingsdirecteuren gevraagd om zich op de consultatie voor te bereiden door onder meer het concept voorbereidingsplan van maart jl. te bespreken met hun managementteam en hun ondernemingsraad. Uiteindelijk is het voorbereidingsplan omgevormd tot een verkenning.

1.4 Context en ambities

Noodzaak tot heroriëntatie

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.2, is sprake van een substantiële daling in de bezetting van de capaciteit in GW, de JJI's en bij de VB. De PMJ tot en met 2021 maakt inzichtelijk dat het einde van deze daling nog niet in zicht is. Dit noopt DJI, niet alleen vanwege de opdracht van het ministerie van VenJ, tot een heroriëntatie op zijn (inzet van) capaciteit en expertise. De heroriëntatie van DJI staat niet op zich zelf. Voor heel VenJ geldt dat maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen vragen om een heroriëntatie op de tenuitvoerlegging van sancties, zoals onder andere tot uitdrukking komt in de programma's *Koers en Kansen* en *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV-JJ)*. De contouren van het traject *Koers en Kansen* tekenen zich af, maar de uitkomsten zijn nog niet bekend / vastgesteld. Daarom gaat dit plan uit van de huidige beleidsuitgangspunten en huidige taak- en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen de partners. Deze verkenning maakt wel gebruik van de denkrichting van deze programma's, waarbij het in gezamenlijkheid, over de domeinen heen, zorgdragen voor een veilige samenleving, met de nadruk op de lokale samenwerking, centraal staat. Dit vraagt mogelijk een nog verdergaande samenwerking tussen DJI en de lokale keten.

Samenwerking in de lokale keten

De kerntaken van DJI zijn het insluiten van strafrechtelijk veroordeelden, het herstellen van de rechtsorde en het voorkomen van recidive. Hierbij werkt DJI samen met partners zoals gemeenten, kinderbescherming, (jeugd) Reclassering, woningcorporaties, UWV en maatschappelijke en (forensische) zorgorganisaties. Een periode van een justitiabele bij DJI staat niet op zichzelf en is daarmee ook niet het exclusieve terrein van DJI. De justitiabele keert terug in de gemeente, vervolgt het bij DJI in gang gezette zorgtraject in de regio en zijn/haar netwerk/verzorgers bevinden zich daar. Samen met deze partners vormt DJI een netwerk van organisaties dat zich inzet tijdens en na een justitiële titel met als doel het terugdringen van (herhalings-)criminaliteit en een geslaagde terugkeer in de samenleving.

De rol van DJI in deze netwerken is die van detentiespecialist. Dit betekent onder andere dat DJI:

- Door het (tijdelijk) insluiten van justitiabelen overlast en criminaliteit in gemeenten / de maatschappij voorkomt;
- Persoonsgericht werkt, door zo veel als mogelijk zorg en beveiliging op maat te bieden (de justitiabele bevindt zich op het juiste moment op de juiste plek), zodat de periode bij DJI optimaal benut kan worden om te werken aan het terugbrengen van de risico's op recidive;
- Keten- en netwerkpartners faciliteert en met hen samenwerkt door bijvoorbeeld betrouwbare informatie beschikbaar te stellen (ten behoeve van lokale nazorg en het informeren van

slachtoffers) en toegang te geven tot DJI-inrichtingen, om een veilige terugkeer naar de samenleving te bevorderen;

- En hiertoe ook investeert in personeel en voorzieningen en in de beschikbaarheid van (forensische) zorg, zodat het leefklimaat in de inrichtingen verbetert, de zelfredzaamheid van de justitiabelen toeneemt en ons voorzieningenpalet aansluit bij de behoefte van de justitiabele.

Het belang van juist de lokale samenwerking maakt dat DJI ervoor zorgt, ook bij de dalende capaciteitsbehoefte, dat er zo veel mogelijk sprake is van regionale spreiding en inbedding van voorzieningen en ingekochte plekken. Zo worden in geval van jeugdigen, als uitvloeisel van het traject VIV JJ proeftuinen voorbereid waarin kleinschalige en lager beveiligde lokale voorzieningen vorm worden gegeven aanvullend op de huidige hoog beveiligde voorzieningen. Hierbij wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande zorg- en begeleidingsnetwerken. En zijn in penitentiaire inrichtingen Re-Integratie Centra ingericht waar DJI-personeel, vrijwilligers en ketenpartners samenwerken met de gedetineerde aan de vijf leefgebieden⁷ als ook herstel met slachtoffers. In veelal kleinschalige en regionale proeftuinen en pilots, als ook in een programma als Continuïteit van Zorg⁸, geeft DJI in nauwe afstemming met de relevante partners een verdere uitwerking aan de verbetering van de samenwerking in de lokale keten (lokaal bestuur, sanctie-uitvoering en zorg) en de overgang 'van binnen naar buiten'. Samen met de partners wordt beproefd wat wel en wat niet werkt. Om dit nader vorm te geven zal DJI met de gemeenten en zorgpartners onderzoeken hoe de capaciteit van expertise ten dienste kunnen worden gesteld aan de lokale keten en het lokale bestuur en hoe andersom de diensten en expertise van deze ketenpartners binnen DJI-voorzieningen kunnen worden ingezet.

De expertise en de capaciteit van DJI zijn ook geschikt om in te zetten voor en door andere (lokale) partijen. DJI kan namelijk in een gebouw een gestructureerde daginvulling bieden met gedifferentieerde beveiligingsniveaus en beschikt daarbij over personeel dat expertise heeft op het grensvlak van beheersen en bejegenen. Geslaagde voorbeelden van een dergelijke andere inzet van expertise en capaciteit van DJI betreffen COA/Alphen a/d Rijn, en de detentie van Noren en Belgen in Nederlandse inrichtingen en de inzet van DJI-medewerkers in tot COA-locatie omgebouwde (voormalige) gevangnissen.

⁷ De vijf leefgebieden zijn: Werk en inkomen, onderdak, ID-bewijs, schulden en zorg.

⁸ Opdrachtgevers van dit programma zijn Zorgverzekeraars Nederland, GGZ Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <http://www.continuiteitvanzorg.nl/>

2. Uitgangspunten bij de opdracht aan DJI

2.1 Opdrachtbrief

In de opdrachtbrief van 21 maart 2016 vraagt de DGSenB namens de staatssecretaris van VenJ bij DJI aandacht voor een aantal specifieke punten bij het opstellen van het concept voorbereidingsplan, namelijk:

1. DJI dient zorg te dragen voor een betere balans tussen de (geprognosticeerde) vraag en het aanbod van capaciteit. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat de PMJ-ramingen in de latere jaren een grotere onzekerheid kennen. Echter, opgelegde straffen zullen te allen tijde snel en adequaat ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd en heenzendingen kunnen niet aan de orde zijn. Daarbij wordt gesteld dat sluitingen de komende jaren onvermijdelijk zijn.
2. Daarnaast moet het plan erin voorzien dat DJI beter in staat is mee te bewegen met groei en krimp dan op dit moment het geval is. Kwaliteit en veiligheid in de inrichtingen zijn immers niet gebaat bij een voortdurend in reorganisatie verkerend DJI.
3. Ook dient in het plan te worden ingegaan op welke manier DJI beter kan inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een verhoogde instroom van asielzoekers in Nederland en de toename van het aantal verwarde personen. Voor jeugdigen geldt dat deze geplaatst moeten kunnen blijven worden in Rijksfaciliteiten. Kansen worden gezien om de negatieve werkgelegenheidseffecten voor DJI personeel te mitigeren door bijvoorbeeld de overdracht van politiewerkzaamheden zoals het arrestantenvervoer en het inzetten van personeel voor COA-taken.
4. Ook moet in het plan expliciet worden aangegeven hoe de investering in het vakmanschap van het personeel, dat noodzakelijk is gezien de steeds complexere populatie bij DJI, wordt vormgegeven. Ook wordt DJI verzocht het concept voorbereidingsplan ter raadpleging voor te leggen aan betrokken bestuurders en ketenpartners.

Hiernaast heeft de DGSenB 13 uitgangspunten en condities geformuleerd ten behoeve van het op te stellen concept voorbereidingsplan. Dit betreft de volgende:

1. Regionalisering: operationele capaciteit sluit aan bij geraamde behoefte 2016-2021 en gerechtelijke kaart;
2. Capaciteit dient te bestaan uit een basisvoorraad en een flexibele voorraad;
3. Flexibiliteit creëren door meerpersoonscellen (MPC; op- en uitklappen extra bed), het buiten gebruik stellen van één locatie en inkoop van jeugdplaatsen;
4. Specifieke producten (inclusief personele expertise) verder concentreren op reeds bestaande locaties:
 - Zorg- en beheersingsproducten op bestaande PPC-locaties,
 - Vreemdelingen (zowel straf- als bestuursrecht) op twee publiek-private samenwerkingslocaties (PPS),
 - Arrestanten op drie locaties,
 - Vrouwelijke gedetineerden op twee locaties;
5. Minimale personele inzet dient gekoppeld te worden aan de basisvoorraad;
6. Ingespeeld dient te worden op maatschappelijke ontwikkelingen (asielzoekers, politie);
7. Investerings in personeel zijn noodzakelijk (steeds complexere populatie);
8. Investeren in gebouwen zijn mogelijk om besparingen mogelijk te maken;
9. Friciekosten dienen zo veel mogelijk beperkt te worden;
10. Minimale verplaatsingen van gedetineerden noodzakelijk bij doorvoeren maatregelen;
11. PPS in gebruik houden (bedrijfseconomische redenen);

12. Structurele besparingsopbrengst van 116 miljoen (uitgaande van twee en een halve DJI-locatie die door het COA in gebruik kunnen worden genomen);
13. Maximaal 1.900 fte DJI-personeel boventallig.

2.2 Moties

Naar aanleiding van het AO Gevangeniswezen op 30 maart 2016 zijn naast de motie Van Oosten/Volp (zie paragraaf 1.1) vier andere moties ingediend die ook van belang zijn om te betrekken bij de verkenning (zie bijlage I). De moties hebben betrekking op de wijze waarop personeel betrokken wordt bij de planvorming (motie-Kooiman c.s.; TK, 2015-2016, 24587, nr. 639); bij de besluitvorming over de justitiële inrichtingen criteria als regionale binding, regionale economie en regionale beschikbaarheid mee te laten wegen (Motie Swinkels-Van Tongeren; TK, 2015-2016, 24587, nr. 649); het ontzien van krimpregio's bij de besluitvorming (Motie Schouten c.s.; TK, 2015-2016, 24587, nr.646); onder andere in te gaan op de toenemende complexe problematiek van gedetineerden, het belang van continuering van zorg in en buiten detentie en het belang van een zorgvuldige en optimale inzet van personeel zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, ten einde recidive te voorkomen en resocialisatiekansen te vergroten (Motie-Volp; TK, 2015-2016, 24587, nr.645).

De wijze waarop rekenschap is gegeven van de uitgangspunten en condities uit de opdrachtbrief en de moties komt terug in hoofdstuk 5.

2.3 Brief aan Tweede Kamer: uitkomsten van onderzoeken inzake PMJ model⁹

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van VenJ laten onderzoeken of de voorspelde dalende behoefte aan capaciteit (PMJ 2021) klopt. Ook is onderzocht wat de oorzaken zijn van de daling van de criminaliteit en of het prognose-model dat deze behoefte schat, voldoet. Op 14 juni jl. heeft de staatssecretaris van VenJ een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de uitkomsten van dit onderzoek. Hierin staat dat, hoewel de voorspellende waarde van het prognose-model op enkele punten kan worden verbeterd, het model een betrouwbaar instrument is. Het onderzoek bevestigt daarnaast de voorspelde daling aan benodigde capaciteit. Tevens heeft het WODC onderzocht of het vergroten van de politiecapaciteit of het verhogen van het opsporingspercentage, de behoefte aan gevangeniszellen zouden kunnen vergroten. Specifiek is gekeken naar het verhogen van het opsporingspercentage, het inzetten van extra politiecapaciteit, het opsluiten van alle personen met een openstaande vrijheidsstraf en de invloed van de eventuele werkvoorraden bij organisaties in de strafrechtketen zoals OM en rechterlijke macht. Voor al deze acties geldt dat zij, los van de praktische uitvoerbaarheid, maar een beperkte invloed hebben op de behoefte aan cellen.

Hiernaast geeft de staatssecretaris van VenJ in deze brief aan dat hij de motie Van Oosten/Volp¹⁰ uitvoert (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting hierop).

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24587, nr. 655

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24587, nr. 655

3. Toelichting concept voorbereidingsplan PMJ maart 2016

DJI heeft in maart 2016 een concept voorbereidingsplan opgesteld voor de periode 2017-2021. Hiervoor (in hoofdstuk 2) zijn de uitgangspunten, condities en moties beschreven die bij het opstellen van dit concept voorbereidingsplan moesten worden betrokken. Hieronder wordt een korte weergave gegeven van het concept voorbereidingsplan. Aangezien de uitgangspunten en condities ook van toepassing zijn op de voorliggende verkenning PMJ, wordt de uitwerking ervan in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

In het concept voorbereidingsplan van maart 2016 zou om de gevraagde capaciteitsreductie te realiseren:

- het aantal operationele cellen worden verminderd conform opdracht;
- acht PI's worden gesloten;
- een flexibele voorraad aan capaciteit worden behouden;
- de leegstand van DJI mogelijk deels worden benut voor het COA;
- de subsidierelatie met drie JIJ's worden beëindigd.

De toepassing van de uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk 2 leidde in het concept voorbereidingsplan van maart 2016 tot het volgende overzicht van te sluiten inrichtingen: Zoetermeer, Hoogvliet, Zeist (+Eikenlaan buiten gebruik), Heerhugowaard, Almere, Almelo, Ter Apel en 50% reductie Veenhuizen; en het stopzetten subsidie Intermetzo - JIJ Lelystad, JIJ Juvaid, Veenhuizen en JIJ Keerpunt, Cadier en Keer.

Met deze maatregelen zou in totaal ca. 2.800 plaatsen worden afgestoten. De genoemde sluitingen en de benodigde verschuivingen van regimes zouden leiden tot ongeveer 2.600 fte aan bruto boventalligheid. De formatie van DJI zou daarbij worden verminderd met circa 1.900 fte, de aanvullende boventalligheid van ca. 700 fte zou ontstaan doordat van medewerkers hun huidige functie binnen een vestiging zou vervallen terwijl er mogelijk wel vacatures zouden zijn voor andere functies binnen of buiten de vestiging. Hiernaast zou dit voorstel bij de particuliere JIJ's leiden tot een boventalligheid van circa 300 fte. Het structureel investeren in het vakmanschap van het DJI-personeel was en is een belangrijke randvoorwaarde om op een goede wijze uitvoering te kunnen geven aan het concept voorbereidingsplan. Hiernaast maakten investeringen in gebouwen onderdeel uit van het plan. Het gehele plan zou leiden tot een structurele besparingsopbrengst van €116 miljoen waarbij is uit gegaan dat twee en een halve inrichting in gebruik wordt genomen door het COA. Zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting.

4. Consultatie

4.1 Interne consultatie

De interne consultatie, welke gestart is maart 2016, is afgerond op 6 juni 2016. Tijdens de interne consultatie is vanuit de expertise en ervaring van het veld gekeken naar de wijze waarop het beste kan worden omgegaan met leegstand, gegeven de uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk 2. Aan de inspraak van het veld werd ook gehecht door de Tweede Kamer (motie Kooiman c.s., 24587, nr. 639). In hoofdstuk 5 volgt de uitgewerkte verkenning die mede op deze consultatie is gebaseerd.

Binnen de kaders zoals beschreven in hoofdstuk 2, is in de interne consultatie specifieke aandacht besteed aan:

- Regionale spreiding en aansluiting op regionale ketensamenwerking en capaciteitsbehoefte;
- Flexibiliteit om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (meebewegen op groei en krimp);
- Bedrijfseconomische aspecten, zoals benodigde vervoersbewegingen, afkoopsommen, kostprijzen huisvesting, e.d.;
- Werkgelegenheid voor het personeel; gegeven het feit dat personeel het kapitaal is van DJI, is van belang te bezien waar het verlies van werkgelegenheid het beste opgevangen kan worden. Werkgelegenheid speelt in deze professionele consultatie dus een rol vanuit de beschikbaarheid van personeel en het minimaliseren van de frictiekosten.

Opbrengsten consultatie vestigingen gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring

De volgende punten kwamen uit de consultatie naar voren:

1. Als een gegeven is beschouwd dat het primaire proces in alle inrichtingen op orde is¹¹.
2. De uitgangspunten onder het concept voorbereidingsplan worden door de vestigingsdirecteuren onderschreven alsmede (in hoofdlijnen¹²) de wijze waarop deze zijn toegepast.
3. Investing in vakmanschap van de medewerkers wordt gezien als randvoorwaardelijk om te komen tot een goede en zorgvuldige uitvoering van het plan. Dit dient de komende jaren dan ook centraal te staan, mede gelet op de zwaardere eisen die aan het personeel worden gesteld als gevolg van de steeds complexere doelgroep.
4. Het concept voorbereidingsplan zou volgens de vestigingsdirecteuren op een aantal punten moeten worden bezien:
 - a. De vestigingsdirecteuren stellen dat concentratie van de uitvoering van de ISD op vier locaties de regionale samenwerking bij de uitvoering van de 2^e en 3^e fase ISD niet bevordert. Door regionale plaatsingen van gedetineerden kunnen lokale maatschappelijke organisaties actief betrokken worden bij de voorbereiding van gedetineerden op de re-integratie. Dat komt de continuïteit in het te volgen traject tijdens en na detentie ten goede. Gemeenten en DJI hebben hierbij een gezamenlijk belang.
 - b. De vestigingsdirecteuren adviseren om specifieke plekken te vinden voor het plaatsen van de zeer lang gestraften. Dit betreft een specifieke doelgroep, voor wie een specifiek leefklimaat van belang is. In het concept voorbereidingsplan zou moeten worden uitgewerkt waar deze gedetineerden geplaatst gaan worden.
5. Vanuit bedrijfseconomische overwegingen is het gewenst om de PPS-locaties zo doelmatig mogelijk in te kunnen zetten. Om dit mogelijk te maken is het nodig om te investeren in hun flexibele inzetbaarheid door het treffen van gebouwelijke voorzieningen zoals arbeidszalen.

¹¹ In het kader van het voorbereidingsplan is onder andere uitgebreid op instellingsniveau gekeken naar kenmerken die relevant zijn vanuit het perspectief van het leefklimaat.

¹² De vestigingsdirecteuren gaven aan dat ze hier maar ten dele zicht op (kunnen) hebben.

Opbrengsten consultatie Justitiële Jeugdinstituten

Uit de interne consultatie bij de JJI's komt naar voren dat de timing van de te sluiten JJI's ter discussie werd gesteld. De JJI's geven aan dat er al een robuust plan VIV-JJ ligt, dat aansluit bij Koers en Kansen voor de sanctie uitvoering. Het VIV-traject beproeft een mogelijke stelselwijziging jeugddetentie waarin sprake is van hoog beveiligde landelijke voorzieningen en lager beveiligde kleinschalige voorzieningen die aansluiten bij de context van de jongeren. Deze transitie sluit aan op de transitie die heeft plaatsgevonden binnen de jeugdbescherming en de jeugdzorg en de dalende capaciteitsbezetting binnen de JJI's. VIV-JJ is nodig om kwaliteitsverlies te voorkomen en continuïteit in zorg en resocialisatie te bevorderen. Het wordt namelijk steeds moeilijker om bij een afnemende instroom de gewenste kwaliteit te behouden. De JJI's stellen voor om de capaciteit van de JJI's pas af te bouwen nadat een nadere uitwerking van VIV JJ in proeftuinen heeft plaatsgevonden.

Opbrengsten consultatie Centrale Ondernemingsraad DJI (COR DJI)

De COR DJI geeft aan dat ze naar hun mening te laat zijn betrokken in het proces en onderschrijft om deze reden de uitgangspunten bij het concept voorbereidingsplan niet. In reactie op het conceptvoorbereidingsplan brengt de COR DJI de volgende inhoudelijke punten naar voren:

- Naar de mening van de COR DJI is er bij het ontwerpen van de plannen tot nu toe te weinig naar alternatieven gezocht en is er teveel gedacht dat sluitingen als enige oplossing golden.
- De competenties van de medewerkers kunnen naar de mening van de COR DJI ook elders in de samenleving ingezet worden, zoals bij het COA of ten behoeve van verwarde personen.
- Het lijkt de COR DJI ook een mogelijkheid een flexibele DJI-pool voor overige Rijksdiensten op te richten.

4.2 Bestuurlijke consultatie

Naast een interne consultatie van het concept voorbereidingsplan was ook in een bestuurlijke consultatie van het concept voorzien. In overleg met DGSenB is deze uitgesteld. Gezien het genomen besluit naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Oosten/Volp – waarin staat dat sluiting van gevangnissen, inclusief JJI's, nu niet aan de orde is-, zal er op dit moment geen bestuurlijke consultatie plaatsvinden.

5. Verkenning PMJ

Zoals gezegd (zie hoofdstuk 1) is vanwege de reactie van de staatssecretaris van VenJ op de motie Van Oosten/Volp de implementatie van een concreet plan vanaf 2017 thans niet meer aan de orde. In plaats van een concreet plan leidend tot een nieuwe penitentiaire landkaart in 2021 wordt een verkenning opgeleverd met een looptijd van vijf jaar. Voor de verkenning geldt dat deze is gebaseerd op de huidige beleidsuitgangspunten en beleidskaders. De uitkomsten van lopende verkenningen zoals Koers en Kansen en VIV-JJ zullen invloed hebben op hoe omgegaan wordt met de overcapaciteit.

In deze verkenning is de opbrengst van de interne consultatie verwerkt (die heeft plaats gevonden voordat de staatssecretaris van VenJ de Tweede Kamer op 14 juni jl. een brief stuurde over het niet sluiten van de gevangnissen). De interne consultatie heeft slechts op één onderdeel geleid tot een bijstelling van het concept voorbereidingsplan van maart 2016. De verkenning PMJ maakt inzichtelijk op welke wijze DJI in een periode van vijf jaar zou kunnen komen tot een toekomstbestendige en flexibele beschikbaarheid en inzet van capaciteit en personeel, waarbij leegstand niet (of in ieder geval zo min mogelijk) wordt gefinancierd. Er heeft geen bestuurlijke consultatie van deze verkenning plaatsgevonden.

In het concept voorbereidingsplan van maart 2016 werd uitgegaan van een concentratie van ISD op vier plekken in het land, de ISD als landelijke voorziening gekoppeld aan de vier landelijke zorgvoorzieningen. Naar aanleiding van de kanttekeningen die de vestigingsdirecteuren hierbij tijdens de interne consultatie hebben geplaatst, is daar in deze verkenning van af gezien. De ISD zou in dat geval worden aangemerkt als een lokale voorziening in plaats van een landelijke voorziening. De beoogde tien ISD locaties sluiten aan bij de arrondissementen. De meerkosten van deze aanpassing zou structureel ca. € 0,4 mln bedragen. Dit betreft zowel personeels- als huisvestingskosten. De personele frictiekosten zouden tot enige verschuiving leiden, maar per saldo zal dat nauwelijks afwijken. Vanwege het karakter van de voorliggende verkenning behoeft dit punt geen nadere uitwerking.

Het voorstel uit het concept voorbereidingsplan van maart 2016 om de financiële relatie per 2018 te beëindigen met de drie betrokken JJI's dreigde de nog te starten activiteiten in het kader van VIV-JJ te doorkruisen. In de consultatie is naar voren gebracht dat de expertise en betrokkenheid van alle JJI's noodzakelijk is om de (regionale) proeftuinen goed vorm te kunnen geven. Het belang dat het veld geeft aan deze proeftuinen wordt onderschreven. Gegeven de wettelijk gefundeerde subsidierelatie die DJI heeft met de JJI's dient een redelijke termijn aangehouden te worden om de opgebouwde financiële relatie zorgvuldig af te bouwen. Vanwege het karakter van de voorliggende verkenning, is de doorkruising van de activiteiten in het kader van VIV-JJ niet meer aan de orde. Dit behoeft daarom geen nadere uitwerking in deze verkenning.

5.1 Capaciteit

Fluctuerende capaciteitsbehoefte: noodzaak tot vaste én flexibele voorraad

Om fluctuaties in de behoefte aan DJI-capaciteit in de tijd op te vangen, is het idee om bij GW/VB en bij JJI een basisvoorraad en een flexibele voorraad op basis van de historische behoefte aan te houden. Voor een efficiënte benutting van de capaciteit wordt de capaciteit van GW en VB in samenhang gezien. De basisvoorraad bij GW/VB bestaat in de verkenning uit 8.089 éénpersoonscellen en meerpersoonscellen die enkelvoudig worden gebruikt. De flexibele voorraad bedraagt 3.111 en bestaat uit opgeklapte bedden in MPC's en uit een buiten gebruik gestelde locatie (die zo nodig (tijdelijk) aan derden kan worden verhuurd). De flexibele voorraad zou het mogelijk maken om een behoefte op te vangen die boven de PMJ-raming uitkomt. In het uiterste geval, bij volledige benutting van vaste en flexibele capaciteit, zou ongeveer 50% van de gedetineerden op een

MPC-cel verblijven, hetzelfde percentage als uitgangspunt was in het Masterplan. De personele inzet bij GW/VB wordt gekoppeld aan de basisvoorraad. In totaal zou sprake zijn van 11.200 plaatsen voor GW/VB na vijf jaar.

De JJI's kennen geen MPC. Voor de JJI's zou de basisvoorraad plus de flexibele voorraad worden vormgegeven door de operationele capaciteit terug te brengen tot een basisvoorraad van 320 plaatsen en een flexibele voorraad van circa 130 reserveplaatsen. De flexibele capaciteit dient om een eventuele groei in de behoefte te kunnen opvangen. Binnen de basisvoorraad zal de realisatie van het project VIV-JJ (moeten) worden gerealiseerd. Daarnaast zal worden onderzocht hoe transmurale capaciteit gerealiseerd kan worden.

Toepassing criteria en uitkomsten op inrichting niveau

Om op een basisvoorraad en een flexibele voorraad van 11.200 plaatsen bij GW/VB uit te komen, zouden in een periode van vijf jaar acht inrichtingen met in totaal 2.558 plaatsen moeten worden gesloten. Daarnaast zouden in het laatste jaar in totaal 2.361 plaatsen buiten gebruik moeten worden gesteld. Bij jeugd zouden drie inrichtingen moeten worden gesloten om te komen tot een afbouw van 226 plaatsen.

Het wegen van de uitgangspunten van de DGSenB (zie hoofdstuk 2), de relevante moties (zie hoofdstuk 2) en de opbrengsten van de interne consultatie (zie hoofdstuk 4) zou leiden tot de volgende open te blijven inrichtingen:

Gevangeniswezen/vreemdelingenbewaring

1. PI Zwaag
2. JC Zaanstad
3. PI Lelystad, locaties Lelystad en DCL
4. PI Nieuwegein
5. PI Alphen aan den Rijn, locaties Maatschapslaan en Eikenlaan (zie opmerkingen bij sluitingen)
6. PI Haaglanden, (Scheveningen)
7. PI Rotterdam (De Schie)
8. PI Krimpen aan den IJssel
9. PI Dordrecht
10. PI Middelburg
11. PI Vught
12. PI Grave
13. PI Zuid Oost, locaties Ter Peel en Roermond
14. PI Limburg Zuid (Sittard)
15. PI Arnhem
16. PI Achterhoek (Zutphen)
17. PI Zwolle
18. PI Veenhuizen (Norgerhaven of Esserheem)
19. PI Leeuwarden
20. PI Utrecht (Nieuwersluis)
21. DC Schiphol
22. DC Rotterdam
23. DC Zeist (de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) en de Extra Zorg Afdeling (EZA))

Justitiële Jeugdinstellingen

1. Rijks JJI, locaties De Heyacker, Hartelborgt en Hunnerberg
2. Teylingereind

De weging van de criteria zou leiden tot de sluiting van onderstaande elf inrichtingen. De voorgestelde fasering hangt samen met enerzijds verbouwingen en/of het opleveren van nog te

realiseren capaciteit elders (bijvoorbeeld PI Vught, Zwolle, Scheveningen en Detentiecentrum Rotterdam) en anderzijds de verplaatsing van omvangrijke doelgroepen.

Jaar 1

PI Rotterdam, locatie Hoogvliet

PI Haaglanden, locatie Zoetermeer

DC Zeist (minus 48 plaatsen GGV en EZA)

PI Heerhugowaard (locatie Amerswiel)

PI Alphen aan den Rijn, locatie Eikenlaan (buitengebruikstellen)

Jaar 2

PI Heerhugowaard (locatie Zuyder bos)

PI Almere

Intermetzo - JJI Lelystad

JJI Het Keerpunt

JJI Juvaïd

Jaar 3

GEEN

Jaar 4

PI Almelo

PI Ter Apel

Jaar 5

50% PI Veenhuizen (locatie Norgerhaven of locatie Esserheem)

Voorafgaande keuze in open te blijven en te sluiten inrichtingen zou resulteren in onderstaande penitentiaire landkaart in het vijfde jaar:

Landkaart 5-jarige verkenning GW/VB/JJI



5.2 Financiën

Besparen en investeren

Het in balans brengen van vraag en aanbod door het sluiten van elf inrichtingen, zou forse financiële consequenties hebben. Het zou een structurele besparing op personele en huisvestingskosten, een incidentele kostenpost in relatie tot sociaal flankerend beleid en de afstoot van gebouwen betekenen.

Met de sluitingen zoals beschreven in paragraaf 5.1, zou een structurele netto besparing van € 116 mln. na zeven jaar zijn gemoeid¹³. Deze zou dan als volgt opgebouwd zijn:

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	jaar 6	jaar 7
Besparingsopbrengst GW/VB	77	105	118	133	139	139	139
Besparingsopbrengst sluiting 3 particuliere JJI's	6	34	38	39	40	40	40
Besparingsopbrengst overhead	-2	1	2	5	5	5	5
Besparingsverliezen Masterplan	-30	-22	-20	-19	-18	-18	-18
Besparingsverliezen GW/VB a.g.v. concentratie en sluitingen	-11	-11	-14	-14	-14	-14	-14
Verhoogde doorstroom arrestanten	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Autonome groei OFZ	-8	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Noodzakelijke investeringen in personeel	-16	-17	-19	-20	-20	-20	-20
Noodzakelijke investeringen in gebouwen	0	-4	-4	-6	-6	-6	-6
Totaal opbrengst sluitingen	11	76	91	109	116	116	116
Frictiekosten		-69	-139	-127	-47	-42	0
Netto besparing (excl. frictiekosten huisvesting)	11	7	-48	-19	69	74	116

Toelichting op tabel:

- Besparingsopbrengst GW/VB: betreft de bruto besparingen in relatie tot de sluiting van de acht inrichtingen;
- Besparingsopbrengst JJI: betreft besparingen door het beëindigen van de subsidierelatie met drie particuliere JJI's;
- Besparingsopbrengst overhead: de afname van het aantal gedetineerden en de capaciteit, betekent dat ook bespaard kan worden op ondersteunende onderdelen;
- Besparingsverliezen Masterplan: van een aantal maatregelen waartoe eerder besloten is, is een gedeelte niet realiseerbaar. Hierdoor treden overmijdelijk besparingsverliezen op;
- Besparingsverliezen GW/VB: de berekende bruto besparingsopbrengsten bij GW/VB dienen te worden gecorrigeerd i.r.t. de kleinschaligheid van een aantal inrichtingen;
- Verhoogde doorstroom van arrestanten: meerkosten van het primaire proces, met name i.r.t. het ISS-proces (inkomst, screening en selectie);
- Autonome groei forensische zorg: betreft de geraamde autonome groei van de forensische zorg;
- Noodzakelijke investeringen in personeel: betreft de noodzakelijke investeringen in het vakmanschap van het personeel, vanwege de toenemende complexiteit van de problematiek van de verschillende groepen gedetineerden die samenhangt met de sluitingen;
- Noodzakelijke investeringen gebouwen: betreft de noodzakelijk investeringen in gebouwen om het capaciteitsplan te kunnen uitvoeren, mede in relatie tot het verplaatsen van doelgroepen;

¹³ De weergegeven cijfers zijn gebaseerd op de huidige stand van zaken. Het vervolg van de begrotingsvoorbereiding 2017 zal nog wijzigingen met zich meebrengen. Zoals uit de reactie van de staatssecretaris op de motie Van Oosten/Volp blijkt, bedragen de kosten van het openhouden van de 11 penitentiaire (jeugd)inrichtingen € 157 mln. structureel. In de verkenning is bij het bepalen van de netto-besparingsopbrengsten van de sluitingen rekening gehouden met investeringen in het vakmanschap van het personeel (- € 20 mln.), de beoogde terbeschikkingstelling van 2,5 locatie aan het COA voor de opvang van asielzoekers (- € 8 mln.), besparingsverliezen in relatie tot de zogenaamde Breukelenmaatregelen (- € 17 mln.), de groei van de forensische zorg (- € 5 mln.), de verhoogde doorstroom van arrestanten (- € 5 mln.) en tot slot een correctie voor besparingsopbrengsten op variabele kosten als gevolg van leegstand (€ 14 mln., in het scenario dat er geen sluitingen plaatsvinden). Dit resulteert in een netto besparingsbedrag van € 116 mln. structureel.

- Frictiekosten DJI: betreft de personele en huisvestingsfrictiekosten die optreden, evenals de frictiekosten die optreden als gevolg van de afbouw van de subsidie van de particuliere JJI's. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Uitgangspunt bij de voorliggende verkenning is dat de wijziging van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) die thans voorligt in de Tweede Kamer¹⁴ in werking is getreden. In deze wetwijziging worden de Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting (ZBBI) en Beperkt Beveiligde Inrichting (BBI) vervangen door re-integratieverlof en externe vrijheden op basis van het Detentie- & Re-integratieplan. De (Z)BBI capaciteit is daarom in het flexibele scenario niet meegenomen. Eventuele wijzigingen in of het eventueel niet in werking treden van het wetsvoorstel leiden tot een beperking van de besparing.

Frictiekosten

Frictiekosten boventalligheid

De boventalligheid in verband met de sluitingen zou leiden tot zogenaamde frictiekosten. Deze bestaan uit doorlopende salariskosten van boventallige ambtenaren, toegekende voorzieningen uit sociaal beleid en uitvoeringskosten van het sociaal beleid. De inschatting van de frictiekosten is gemaakt op basis van het huidige Van Werk Naar Werk beleid (VWNW) en een boventalligheid van 2600 fte. Als gevolg hiervan worden de frictiekosten begroot op 254 miljoen euro. Het VWNW-beleid loopt eind 2016 af. Naar verwachting wordt begin 2017 nieuw VWNW-beleid vastgesteld. De begroting van de frictiekosten, zou deze verkenning worden uitgevoerd, moet uiteraard worden aangepast aan het nieuwe VWNW-beleid.

De berekening van de frictiekosten gaat uit van een boventalligheid van ongeveer 2600 fte. Hierbij zou de formatie van DJI worden verminderd met circa 1.900 fte. De aanvullende boventalligheid van ca. 700 fte zou ontstaan doordat van medewerkers hun huidige functie binnen een vestiging vervalt terwijl er mogelijk wel vacatures zijn voor andere functies binnen of buiten de vestiging. Daarnaast geldt voor de particuliere JJI's dat circa 300 fte boventallig zou worden. Aangezien dit geen DJI-personeel is, maakt deze boventalligheid geen deel uit van de frictiekosten.

De genoemde categorieën frictiekosten hebben elk een eigen ritme waarin de kosten zouden worden gemaakt ten opzicht van het sluiten van een inrichting. Bij sluiting in de eerste twee maanden van het jaar zouden de doorlopende salariskosten van de boventallige ambtenaren volledig ten laste van het voorafgaande kalenderjaar komen. In de overige tien maanden zouden alle doorlopende salariskosten ten laste van het jaar van sluiting komen. Kosten voor voorzieningen uit het sociaal beleid, zoals een afbouw van extra reiskosten of een afbouw van het verlies van toelagen vallen deels voor de sluitingen bij vrijwillig gebruik van het sociaal beleid en vallen overigens volledig in het jaar van sluiting, ook al zou de betaling plaatsvinden in de daaropvolgende jaren. De uitvoeringskosten zouden worden verdeeld over het jaar voor sluiting tot drie jaar na sluiting.

Frictiekosten gebouwen

Met betrekking tot de frictiekosten huisvesting is rekening gehouden met het nieuwe beprijzingsstelsel van het RVB, met beperkte beheerlasten en met een beperkte verkoopopbrengst van € 2 mln. per af te stoten inrichting.

5.3 Personeel

De krimp die DJI zou moeten realiseren om vraag en aanbod meer in balans te brengen is fors. Dit zou betekenen dat op diverse plekken in het land medewerkers en hun gezinnen als ook de werkgelegenheid in regio's en gemeenten worden geraakt. In de voorliggende verkenning zijn deze

¹⁴ De nota naar aanleiding van het verslag is op 13 juni jl. naar de Tweede Kamer gestuurd.

aspecten meegewogen en waar mogelijk worden maatregelen voorgesteld om de gevolgen van eventuele sluitingen te beperken.

Krimpregio's

In de verkenning is, conform de opdracht van VenJ en de motie Schouten c.s. (24587, nr.646) en de motie Swinkels/Van Tongeren (24587, nr. 649), gezocht naar mogelijkheden om de gevolgen voor de krimpregio's te beperken. In de moties wordt gevraagd om de krimpregio's bij het sluiten van gevangenis en detentiekampen te ontzien dan wel bij de besluitvorming over de toekomst van de justitiële inrichtingen de effecten op de regionale economie, met name in de kwetsbare regio's, mee te wegen. Ook wordt in de laatste motie het belang van regionale binding bij het plaatsen van justitiabelen benoemd.

De inrichtingen van DJI die vallen in krimpregio's betreffen: Ter Apel (GW/VB), Sittard (GW/VB) en Het Keerpunt JJI (Particulier). De inrichtingen die vallen in anticipere regio's zijn: Roermond (GW/VB), Ter Peel (PIV/ GW/VB) en Middelburg (GW/VB).

Voor het effect op werkgelegenheid in de regio is gekeken naar het effect op de COROP-regio's¹⁵. Het effect ligt voor alle inrichtingen onder de 1%. Het effect van sluitingen van beide locaties in Veenhuizen en Ter Apel op de regio (respectievelijk Noord-Drenthe en Oost-Groningen) ligt tussen de 0,6% en de 0,7%. Zou maar één locatie in Veenhuizen gesloten worden dan zou het effect op de regio net als voor alle andere inrichtingen onder de 0,35% blijven. Hoewel de werkgelegenheid in alle arbeidsmarktregio's verbetert¹⁶, blijft vrijwel in elke regio het aantal werkzoekenden groter dan het aantal vacatures. Vooral Drenthe en Helmond-De Peel kennen nog relatief veel werkzoekenden.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven heeft DJI ook andere uitgangspunten meegekregen ten behoeve van deze verkenning. Het betreft (onder andere) de regionale behoefte, aansluiting op arrondissementale inrichting, de gewenste flexibiliteit, positionering van landelijke regimes en kosten. Op basis van een weging van alle aspecten, wordt voorgesteld twee inrichtingen in krimpregio's, namelijk Ter Apel en het Keerpunt voor sluiting aan te wijzen.

Met de huidige verkenning zou het verlies aan werkgelegenheid in Friesland, Drenthe, Limburg en Zeeland zoveel als mogelijk worden beperkt, zoals gevraagd in de Motie-de Vries c.s. (TK, 2012-2013,31 490, nr. 126).

Aanpak personele problematiek bij sluitingen

Mocht in de toekomst overgegaan worden tot het afstoten van capaciteit dan is het volgende van belang. Overeenkomstig de afspraken die door de secretaris-generaal van VenJ zijn gemaakt met het departementaal georganiseerd overleg, wordt zes maanden voor de sluitingsdatum van een inrichting bij die inrichting de zogenaamde vrijwillige fase afgekondigd voor in beginsel al het tot de inrichting behorende personeel. Hierbij kan een uitzondering worden gemaakt voor zogenaamde schaarse functies. Overeenkomstig het met COR DJI overeengekomen beleid, geldt voor schaarse functies dat betrokkenen mogelijk niet onder het VWNW-beleid worden gebracht, maar voorafgaand aan sluiting worden geplaatst in een andere inrichting.

Het VWNW-beleid, het huidige sociaal beleid bij reorganisaties, heeft een looptijd tot en met 31 december 2016. Als per 1 januari 2017 geen afspraken zijn gemaakt tussen de minister van Wonen en Rijksdienst en de vakbonden over een verlenging van het VWNW-beleid, geldt vanaf 1 januari 2017 dat de dan geldende rechtspositieregeling wordt toegepast. Van een vrijwillige fase zoals hiervoor genoemd is dan geen sprake.

¹⁵ De formatie van de inrichtingen versus het aantal banen op basis van CBS gegevens 2014.

¹⁶ Bron UWV gegevens 4^e kwartaal 2015.

Een succesvol instrument uit het VWNW-beleid is de stimuleringspremie. Als het VWNW-beleid niet wordt verlengd en daarmee de mogelijkheid om een substantiële stimuleringspremie te verstrekken vervalt, dan zullen de frictiekosten hoger uitvallen. Er zou dan moeten worden gerekend op meer kosten voor het doorbetalen van salaris en WW plus bovenwettelijke WW.

Vakmanschap

Mocht in de toekomst worden besloten tot de afbouw van capaciteit dan vraagt DJI aandacht voor het feit dat DJI moet blijven presteren op zijn primaire opdracht: Insluiten, herstellen van de rechtsorde, voorkomen van criminele recidive. Centraal in het primaire proces van DJI staat het maken en bewaken van individuele trajecten. Bij de doelgroep die instroomt bij DJI lijkt vaker sprake van een (soms blijvende) zorg- en beveiligingsbehoefte. Dit maakt dat DJI in tijden van mogelijke krimp voor een steeds complexere opgave staat om een bijdrage te leveren aan de re-integratie en recidivebeperking. Dit doet DJI niet geïsoleerd van andere partijen, maar samen met partners in het publieke en private domein. Om zijn rol in deze netwerken te vervullen dient DJI zorg te dragen voor voldoende en kwalitatief hoogwaardige capaciteit: qua gebouwen en techniek maar vooral ook qua personeel. Dat zal bij een verdere concentratie van de (resterende) capaciteit nog sterker worden. Medewerkers op alle niveaus werken in multidisciplinaire teams en hebben contacten met verschillende partners in de keten. Dat betekent een verhoogde flexibiliteit en mobiliteit; een bredere oriëntatie op werk en maatschappij.

De kern van het DJI-vakmanschap is een werkmethode waarbij reflectie in het werk wordt vertaald in aanpassing van gedrag. Medewerkers moeten steeds een afweging maken hoe het beste te handelen in steeds veranderende situaties. Dit betekent dat het vakmanschap zich moet richten op de kwaliteit van de gespreksvoering, kennis, vaardigheden en attitude.

In deze verkenning zijn de benodigde investeringen gesaldeerd met de opbrengsten van de sluitingen.

Behouden van zicht op een baan

De DGSenB heeft namens de staatssecretaris van VenJ gevraagd bij de verkenning te onderzoeken of de kans op werkeloosheid voor DJI personeel verkleind zouden kunnen worden door bijvoorbeeld de overdracht van politiewerkzaamheden zoals het arrestantenvervoer, en het inzetten van personeel voor COA-taken. De COR DJI heeft ook gewezen op mogelijkheden om vanuit DJI werkzaamheden te verrichten voor andere (semi-)overheidsorganisaties, als voorbeelden worden het COA, de Douane, de Nationale Politie en Defensie genoemd.

Om een overgang naar een structurele functie bij de genoemde organisaties en bij diverse (andere) overheidsorganisaties te faciliteren heeft DJI met die organisaties convenanten gesloten over een eenvoudige toegang van personeel tot vacatures. Deze convenanten betreffen zowel tijdige bekendmaking van vacatures als in sommige gevallen afspraken over de voorbereiding op sollicitaties detachering gedurende een opleidingsperiode of een terugkeergarantie.

Het COA, andere overheidsorganisaties en andere onderdelen van het ministerie van VenJ hebben over het algemeen meer tijdelijke functies vacant dan structurele functies. Indien en voor zover dit functies zijn die aansluiten bij de competenties van het DJI personeel, ligt hier een mogelijkheid om vanuit structurele functies bij DJI telkens op andere plaatsen tijdelijke werkzaamheden te verrichten met een belangrijke veiligheidscomponent. Om deze redenen, in combinatie met nog een aanzienlijke boventaligheid als gevolg van het Masterplan 2013-2018, vindt DJI het van belang om te onderzoeken of voor het vervullen van dit soort taken structurele formatie moet worden opgebouwd ('een werkbedrijf DJI').

6. Tot slot

De implementatie van het Masterplan 2013-2018 is nog gaande. De verder dalende behoefte aan capaciteit, zoals tot uiting komt in de PMJ 2021 en is bevestigd in de brief van 14 juni 2016, maakt dat DJI, mede in opdracht van de DGSenB namens de staatssecretaris van VenJ, in deze verkenning zijn visie geeft hoe met een structurele overcapaciteit zou kunnen worden omgegaan. DJI heeft in deze visie nadrukkelijk ook oog gehouden voor de kwalitatieve aspecten van het werk. De visie is concreet uitgewerkt in termen van hoeveel capaciteit te reduceren, waar dit te doen, de personele gevolgen daarvan en de financiële consequenties. Gebruik is gemaakt van de inbreng van DJI directeuren in het veld, de centrale ondernemingsraad DJI, en hetgeen de tweede kamer fracties hierover de afgelopen maanden hebben ingebracht. Logischerwijs is uitgegaan van de thans geldende beleidsopvattingen. Ontwikkelingen als Koers en Kansen, Verkenning Vrijheidsbeneming Verkenning Justitiële Jeugd (VIV-JJ) en een nieuw sociaal beleidskader vanaf 2017 zijn geduid maar niet in de uitwerking en berekeningen meegenomen.

De dalende behoefte aan celcapaciteit heeft geleid tot deze verkenning. De opgedane inzichten zijn relevant om toekomstige afwegingen ten aanzien van de omvangrijke leegstand weloverwogen om te zetten tot besluiten. Met deze verkenning wil DJI evenwel een bijdrage leveren aan de discussie en besluitvorming over hoe om te gaan met een naar verwachting structurele overcapaciteit. DJI is er trots op dat in deze moeilijke tijden de veiligheid in de inrichtingen gewaarborgd blijft dankzij de professionele inzet van de medewerkers.

Bijlage I

Moties

1. De motie-Kooiman c.s. over de aanpak van zorgpunten en aanbevelingen van de Centrale Ondernemingsraad DJI (24587, nr. 639):

“dat de inspraak van het personeel op de werkvloer van groot belang is bij het ontwikkelen van goede arbeidsomstandigheden en een visie op het toekomstbestendig houden van DJI; constaterende dat er een sterk signaal ligt vanuit de Centrale Ondernemingsraad van DJI dat zij niet altijd tijdig en volledig betrokken worden; verzoekt de regering, de signalen van de Centrale Ondernemingsraad van DJI serieus te nemen en de Kamer voor het meireces te informeren over de aanpak van zorgpunten en aanbevelingen van de Centrale Ondernemingsraad; verzoekt de regering tevens, de Kamer te informeren hoe de werkvloer voortaan beter en eerder betrokken gaat worden bij belangrijke organisatiewijzigingen en het ontwikkelen van een visie op het toekomstbestendig houden van DJI.....”.

2. De motie Swinkels en Van Tongeren over criteria voor de besluitvorming over de toekomst van de Justitiële Inrichtingen (24587, nr. 649):

“overwegende dat in recente meerjarige ramingen voor het gevangeniswezen bij ongewijzigd beleid een groeiende leegstand van cellen wordt aangekondigd en de regering op grond van die ramingen overweegt tot extra sluiting van gevangnissen over te gaan; verzoekt de regering, bij de besluitvorming over de toekomst van de justitiële inrichtingen in elk geval de volgende criteria mee te laten wegen:

- regionale binding;
- effecten op de regionale economie, met name van kwetsbare regio's;
- de (regionale) beschikbaarheid van resocialisatie en re-integratievoorzieningen;
- binding aan de rechtbank in de regio;
- specifieke kwaliteiten van een instelling;

verzoekt de regering tevens, de Kamer gelijktijdig met het besluit hierover te informeren...”.

3. De motie-Schouten c.s. over het ontzien van krimpregio's bij de sluiting van gevangnissen (24587, nr.646):

“...verzoekt de regering haar beleid met betrekking tot het ontzien van krimpregio's nogmaals te expliciteren, als in de toekomst het sluiten van gevangnissen of verplaatsen van overheidsdiensten aan de orde is, krimpregio's onverminderd moeten worden ontzien, ...”

‘overwegende dat de Kamer eerder heeft uitgesproken dat krimpregio's bij bezuinigingen op overheidsdiensten moeten worden ontzien (31 490, nr. 111);

constaterende dat de staatssecretaris heeft aangegeven dat bij toekomstige besluitvorming het ontzien van krimpggebieden minder zwaar zou kunnen wegen;

verzoekt de regering, haar beleid met betrekking tot het ontzien van krimpregio's nogmaals te expliciteren;

spreekt uit dat als in de toekomst het sluiten van gevangnissen of verplaatsen van overheidsdiensten aan de orde is, krimpregio's onverminderd moeten worden ontzien, ...”.

4. De motie-Volp over een nieuwe visie op detentie voor volwassenen (24587, nr.645):

“constaterende dat uit de Prognose Justitiële Modellen naar voren komt dat er sprake is van een cellenoverschot en dat dit cellenoverschot naar verwachting in de komende jaren zal toenemen; constaterende dat dit cellenoverschot ertoe leidt dat er gekeken wordt naar capaciteit van detentie en eventuele afbouw van cellen;

constaterende dat voor de toekomst van het justitieel jeugdbeleid de RSJ een eerste aanzet heeft gegeven om te komen tot een nieuwe visie op detentie van jongeren;

van mening dat ook voor de toekomst van het gevangeniswezen op basis van degelijk onderzoek een nieuwe visie op detentie voor volwassenen moet worden ontwikkeld; verzoekt de regering, dit onderzoek te laten verrichten waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de volgende punten:

- de toenemend complexe problematiek van gedetineerden waarbij er vaak sprake is van een combinatie van licht verstandelijke beperking, psychiatrische en verslavingsproblematiek;*
- het belang van continuering van zorg in en buiten detentie;*
- het belang van een zorgvuldige en optimale inzet van personeel zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, ten einde recidive te voorkomen en resocialisatiekansen te vergroten.”.*